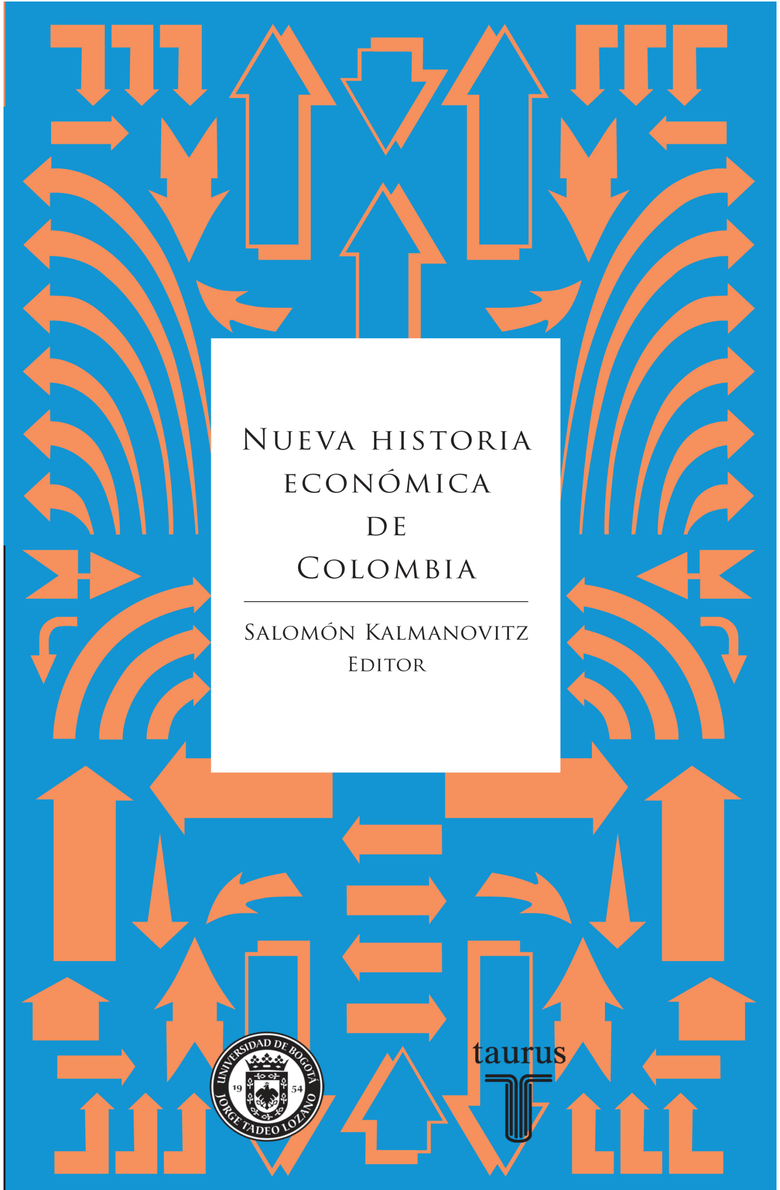
SALOMÓN KALMANOVITZ
EDITOR

NUEVA HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA

Con la colaboración de:
Edwin López Rivera
Enrique López Enciso
Carlos Brando
Carlos Alberto Jaimes
José Vidal Castaño

taurus historia

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO



Salomón Kalmanovitz
editor

Nueva historia económica de Colombia

Con la colaboración de:
Edwin López Rivera
Enrique López Enciso
Carlos Brando
Carlos Alberto Jaimes
José Vidal Castaño

taurus historia

Universidad de Bogotá
Jorge Tadeo Lozano

© 2010, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

© De esta edición:
2010, Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A.
Calle 80 No. 9-69
Teléfono: (571) 639 60 00
Bogotá, Colombia

- Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A.
Av. Leandro N. Alem 720 (1001), Buenos Aires
- Santillana Ediciones Generales, S. A. de C. V.
Avenida Universidad 767, Colonia del Valle,
03100 México, D. F.
- Santillana Ediciones Generales, S. L.
Torrelaguna, 60. 28043, Madrid

ISBN: 978-958-704-940-4
Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*
Primera edición en Colombia, marzo de 2010

© Imagen y diseño de cubierta: Ignacio Martínez-Villalba

Asesoría editorial: Tomás Martín

Todos los derechos reservados.
Esta publicación no puede ser reproducida en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

Presentación 13
Colaboradores 23

Capítulo 1
Economía precolombina 25
A. Población y desarrollo de la América prehispánica 27
B. Economía y sociedad de las culturas precolombinas de Colombia 32
La producción 34
Excedente e intercambio 35
Conclusión 38

Capítulo 2
Conquista y estructura económica de la Nueva Granada 39
A. Población, conquista y colonización 40
Conquista 44
Colonización 48
La economía del oro 49
B. Las cuentas fiscales y el crecimiento económico del Nuevo Reino de Granada 53
Comercio internacional y tributos 54
Las cuentas virreinales 58
El impacto fiscal en el crecimiento de largo plazo del PIB 61
Conclusión 62

Capítulo 3
La Independencia y la economía en el siglo xix 65
A. El debate sobre los costos de la Independencia................ 66
La Independencia: búsqueda de un nuevo orden institucional y político 68
Aspectos económicos de la Independencia 74
B. Los efectos de la Independencia 76
La culminación de la guerra de independencia 77
Efectos de la Independencia en el sector agrícola 80
Producción de oro... 81
La deuda impaga 82
Conclusión.. 84

Capítulo 4
La formación de la Nación y el federalismo 87
A. Relaciones internacionales 88
Comercio internacional 88
B. La Constitución de 1863 y las instituciones del federalismo 94
C. La demografía en el siglo xix... 99
Conclusión.. 103

Capítulo 5
La evolución económica de 1886 a 1905 y las condiciones políticas del crecimiento moderno 105
Introducción... 105
A. La segunda mitad del siglo xix: incertidumbre institucional y conflicto 106
El comportamiento exportador 106
El sistema financiero y el Banco Nacional.......................... 108
La búsqueda de un orden centralizado: la Constitución de 1886 110
Transición al crecimiento moderno.................................... 114
B. Las primeras décadas del siglo xx: las condiciones del crecimiento económico moderno 118
La reforma política 118
La reforma de las funciones económicas del Estado.................. 120
La expansión cafetera 122
El banano 125
La Gran Depresión, industrialización y sector financiero.. 127
Conclusión 128

Capítulo 6
Crecimiento económico en el siglo xx 131
Instituciones y características generales del crecimiento en el siglo xx 132
El crecimiento en perspectiva comparada 135
Determinantes del crecimiento económico 138
Crecimiento económico e inversión 140
Conclusión 144

Capítulo 7
El Estado y la política fiscal en el siglo xx 147
Introducción... 147
A. Ingresos tributarios y gasto público en Colombia............ 148
El recaudo tributario... 148
El impuesto inflacionario... 151
El gasto público y el equilibrio fiscal................................... 152
La descentralización y las finanzas de los niveles territoriales 155
B. La deuda externa.. 158
Comportamiento de la deuda en el siglo xx............................ 158
Conclusión.. 162

Capítulo 8
La política monetaria en el siglo xx 165
Introducción... 165
A. El Banco de la República y el sistema financiero entre 1929 y 1991 166
B. La refundación de la independencia del Banco de la República... 173
Conclusión.. 177

CAPÍTULO 9
EL COMERCIO INTERNACIONAL DE COLOMBIA
EN EL SIGLO XX 179
Volumen y estructura de las exportaciones 179
Protección y apertura de la economía 182
Los tratados de libre comercio 186
La evolución de la tasa de cambio del peso colombiano 189
Conclusión 195

CAPÍTULO 10
LA INDUSTRIALIZACIÓN A MEDIAS 197
Introducción 197
A. La industria en el siglo XX 198
El legado del siglo XIX y los años veinte 198
La Gran Crisis y la Segunda Guerra Mundial 203
Industrialización y Estado: 1945-1974 206
Desindustrialización y globalización 209
Conclusión 213

CAPÍTULO 11
LA AGRICULTURA 215
A. Relaciones de propiedad y de trabajo 215
Políticas públicas 218
B. El desarrollo agropecuario 222
Conclusión 228

CAPÍTULO 12
RELACIONES LABORALES, DESEMPLEO E INFORMALIDAD 233
Introducción 233
A. El sindicalismo 234
Origen y desarrollo del sindicalismo 234
El ocaso del sindicalismo 238
B. Los salarios 240
Los salarios reales 240
El salario mínimo 242
C. El empleo 243
Estructura del mercado laboral 243
Informalidad 246
Conclusión 247

CAPÍTULO 13
POBLACIÓN Y CONDICIONES DE VIDA EN EL SIGLO XX 249
Introducción 249
A. La población en el siglo XX 249
B. Las condiciones de vida de los colombianos 254
Las condiciones de salubridad y nutrición de la población colombiana 254
La seguridad social en salud antes de la Ley 100 de 1993 258
La Ley 100 de 1993 262
Conclusión 264

CAPÍTULO 14
POBREZA, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
Y DESIGUALDAD REGIONAL 267
A. La pobreza en Colombia 268
B. Distribución y capital humano 273
Distribución del ingreso en el siglo XX 273
La educación y la distribución del ingreso 274
Desigualdad regional 279
Conclusión 282

CAPÍTULO 15
LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO Y LA PLANEACIÓN 285
A. Teorías del desarrollo 285
B. La planeación en Colombia 294
Conclusión 307

CAPÍTULO 16
LA ECONOMÍA POLÍTICA A FINES DEL SIGLO XX:
CONSTITUCIÓN, CONFLICTO INTERNO Y NARCOTRÁFICO 309
Democracia limitada y narcotráfico 309
La Constitución de 1991 310
Economía política del conflicto 313

La tributación local y el conflicto 317
Conclusión 322

Capítulo 17
De recesiones y auges: Colombia entre 1990 y 2008 325
Introducción 325
A. Auge y recesión en Colombia a finales del siglo xx 326
La crisis de fin de siglo 327
Un déficit fiscal estructural y mucha inseguridad 331
B. El auge económico de 2003-2007 335
C. La recesión de finales de 2008 hasta el presente 337
Conclusión: perspectivas económicas y políticas 340

Bibliografía 345

Presentación

Hemos llamado a este libro *Nueva historia económica de Colombia* por varias razones. La primera es que combina los métodos de la historia cuantitativa —que no es nueva, pues cumple más de 50 años en buen estado de salud— con el estudio de las instituciones políticas, legales y de creencias. Las instituciones las entendemos como sistemas de incentivos que guían el comportamiento de los agentes económicos, enfoque que sí es novedoso. Hacemos uso también, aunque en menor medida, del análisis de la nueva economía política.

Hemos seguido algunas pautas de la nueva historia económica, como la definen Della Paolera y Taylor en una obra colectiva sobre Argentina: «ofrecer el estado actual de la investigación, enfocándose en las características de largo plazo de la economía, los desarrollos más importantes en política económica y los cambios más profundos en las instituciones y en las ideas» (Della Paolera y Taylor 2003, 1).

La nueva economía institucional fue liderada por Douglass North y Ronald Coase, y ha sido aplicada a la historia de América Latina por autores como John Coatsworth, Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff, Stephen Haber, Luis Bértola y otros.[1] Hay que

[1] Douglass North. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: Fondo de Cultura Económica; John Coatsworth y Alan M. Taylor. 1998. *Latin America and the World Economy since 1800.* Cambridge: Harvard University Press; Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff. 1999. «Dotaciones de factores, instituciones y vías de crecimiento diferentes entre las economías del Nuevo Mundo», en Stephen Haber (ed.), *Cómo se rezagó la América Latina.* México: Fondo de Cultura Económi-

anotar que esta vertiente ha tenido una fuerte resistencia en el medio colombiano, quizás porque viene de la academia anglosajona y porque además sugiere que el legado absolutista y religioso colonial es una de las razones del secular atraso económico del país, tocando una fibra sensible de las raíces nacionales. Algunos de los autores citados hacen comparaciones entre la trayectoria latinoamericana y el modelo económico liberal de América del Norte, lo cual despierta especial antipatía. Es más frecuente culpar el atraso del país al imperialismo o a otros factores externos que a las instituciones nacionales. Por lo demás, es evidente que el liberalismo filosófico y económico obtuvo un desarrollo incompleto en la América española, y, aunque alcanzó a orientar penosamente la construcción de las instituciones después de la Independencia, tuvo que encarar un fuerte legado absolutista español que complicó su tarea, demostrando que existe una senda dependiente del pasado. En efecto, las ideas conservadoras y las de la Iglesia católica dieron forma a la más duradera de las constituciones que ha tenido la sociedad colombiana, que fue la de 1886, derogada por la Constitución de 1991.

La nueva economía política ha sido desarrollada, entre otros, por el grupo de Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, y utiliza premisas institucionales y de la ciencia política formalizada por medio de la teoría de juegos. Es una escuela que está redefiniendo la ciencia política como tal, con un enfoque más duro y cuantitativo, el cual se viene enseñando en las universidades de élite norteamericanas. Robinson viene frecuentemente a Colombia y fue coeditor con Miguel Urrutia de *Economía colombiana del siglo XX: un enfoque cuantitativo*.

Un tercer elemento importante en nuestro texto es el recurso a la historia comparada, la cual contempla «que los procesos económicos pueden ser entendidos mejor comparando sistemáticamente experiencias en el tiempo, por regiones y, sobre todo, por países» (Hatton *et al.* 2007, 3). El análisis comparativo permite una perspectiva global y regional que nos revela nuestras peculiaridades y arroja luces sobre nuestro comportamiento, evitando el estrecho pensamiento parroquial. De hecho, los cálculos sobre el PIB de la Nueva Granada en 1800 y de Colombia en el siglo XIX que aquí presentamos fueron posibles y adquirieron solidez porque surgieron de la comparación con los resultados de estudios sobre otros países de desarrollo similar o mayor en la América Latina, además de estudios sobre Estados Unidos u otros países. La importante y ambiciosa obra de Angus Maddison (2007) es un recurso muy valioso en este sentido.

ca; Luis Bértola y Jeffrey Williamson. 2006. «Globalization in Latin America before 1940», en Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth y Roberto Cortés Conde (eds.), *Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Como constatará el lector que conoce mi obra anterior, hay implícita en este texto una autocrítica a *Economía y nación*, publicada en 1985. En ésta me apegué al análisis de las relaciones sociales de producción, haciendo abstracción de las instituciones políticas, ideológicas y legales que ciertamente marcaron el rumbo de la historia económica del país y continúan influyendo el presente. Veinticinco años más tarde, recapacito y presento un cuadro más complejo de relaciones sociales, de la evolución de la economía y de sus sectores, y de los arreglos políticos y constitucionales que caracterizaron cada período.

El enfoque adoptado es diferente al que surgió en los años sesenta con el opúsculo de Álvaro Tirado, *Introducción a la historia económica de Colombia*, muy influido por el trabajo de Mario Arrubla y Estanislao Zuleta (1977) quienes desarrollaron una interpretación dependentista de la historia. Recuérdese la sonora afirmación de Arrubla (1969): «No hay una historia nacional, sólo una historia de la dependencia». Así mismo, hay diferencias notables frente a la obra colectiva más densa pero también ecléctica compilada por José Antonio Ocampo, *Historia económica de Colombia*, que aplica, en la parte que le correspondió escribir, un enfoque también cuantitativo, organizado por una teoría estructuralista, afín a la visión de la CEPAL. También es distinto el enfoque nuestro al de Hermes Tovar en su obra general sobre la historia de la sociedad colombiana, que asume la inexistencia de progreso material y político en la historia del país (Tovar 2006). Nosotros buscamos medir, en lo posible, el crecimiento del producto a través de la historia, crecimiento que encontramos como positivo buena parte del tiempo, en especial durante el siglo XX. Así mismo, entendemos que la Independencia dio inicio a un largo y arduo proceso de

construcción de unas instituciones democráticas que continúan siendo imperfectas pero que también reflejan cierto progreso de las libertades para la población colombiana por épocas, favorecidas por el desarrollo de la vida urbana del país, aunque también ha habido serios retrocesos de los que también damos cuenta.

La historia económica en Colombia tuvo un fuerte despliegue en los años setenta del siglo pasado y constituía el eje central de lo que se denominó la Nueva Historia en Colombia (Jaramillo Agudelo 1992). Los fundadores de la profesión —Jaime Jaramillo Uribe, Germán Colmenares, Jorge Orlando Melo, Hermes Tovar y Luis Ospina Vásquez— prestaron una gran importancia a las relaciones económicas dentro de sus enfoques, y la generación posterior (José Antonio Ocampo, Jesús Bejarano, Marco Palacios, Adolfo Meisel, entre otros) continuó con el empeño.

En 1975 se publicó la *Historia económica de Colombia* de William Paul McGreevey, la cual tuvo un recibimiento muy hostil por parte de los historiadores, incluidos los economistas, a quienes nos parecía exagerado el uso de las herramientas cuantitativas en la conformación de hipótesis de trabajo. Marco Palacios criticó no sólo el enfoque de McGreevey, mientras que Bejarano (1997) más adelante, en un estudio sobre la historiografía nacional, decretó que toda la historia cuantitativa estaba en crisis, algo bastante contraevidente, como lo testifica mínimamente la monumental obra de Robert Fogel. Aunque el trabajo de McGreevey tenía sus problemas de rigor en las estadísticas generadas y algo de ingenuidad en su hipótesis básica, con el tiempo se validaron varias de sus hipótesis sobre los costos de transporte y el desarrollo (Meisel 2007). Sin embargo, la obra no se volvió a editar y las nuevas generaciones de estudiantes la desconocen.

La historia profesional, con su énfasis económico y social, perdió audiencia a partir de los años ochenta. Tradicionalmente, la historia en las universidades colombianas tenía una orientación radical, por lo menos en el lenguaje. Todavía hoy en día quedan algunos que conciben la historia como una herramienta de lucha contra la dominación (del imperio, del capital, de las élites, de género o de raza), sacrificando objetividad y rigor. La historia académica tuvo un auge importante en los años noventa en términos de programas y estudiantes; proliferaron nuevos enfoques y escuelas que se ocuparon de problemas como el de las mentalidades, la vida cotidiana, la historia de la ciencia, la salud, la vida intelectual y la historia misma de la historia.

Muchos de los trabajos publicados en esta nueva ola adoptan una perspectiva «posmoderna», la cual descalifica el enfoque riguroso de la historia cuantitativa, que propone teorías que pueden ser verificadas y eventualmente falsadas por datos empíricos. «Las ciencias son construcciones sociales y por ello similares al mito o la ficción» (Archila 1999, 265), dirá Michel Foucault (1978). De acuerdo con este influyente autor, la ciencia representa el poder, lo cual de alguna manera extraña la falsifica.

Esta forma de pensar está asociada, según Jon Elster (1982), con el funcionalismo primitivo en ciencias sociales y con la idea de que existen fuerzas oscuras (o resplandecientes) detrás de todos los fenómenos que siniestra o milagrosamente regulan la existencia. En el marxismo y otras teorías radicales, todos los resultados que favorecen a la burguesía (o al imperio) son ejecutados por esta misma (o este mismo), aunque no se sabe de qué manera. No hay posibilidad de que los eventos estén desconectados entre sí, de que sean expresión desordenada de intereses contrapuestos y carentes de significado, de que existan equilibrios políticos o empates de intereses económicos y políticos, o de retrocesos contra los fines de la historia. Sobre todo, los analistas que encuentran la siniestralidad en las estructuras sociales no se preocupan por establecer los mecanismos de transmisión entre los eventos y sus consecuencias. Existen fines que se autocumplen, sin sujetos que los lleven a cabo. Se podría aplicar esta crítica también a algunas variantes de historia cuantitativa que confunden las correlaciones econométricas con las causas de los fenómenos, sin entrar a especificar el mecanismo que las conecta. Por ejemplo, sabemos que el aumento de la oferta monetaria causa la inflación, ¿pero a través de cuál mecanismo? ¿Serán el crédito privado, el gasto público, las expectativas de los agentes, la puja salarial?

El ambiente adverso a la historia cuantitativa comenzó a cambiar con los trabajos del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes y de Fedesarrollo en los años ochenta, trabajos que reactivaron la investigación, en especial, de historia del siglo XX. Los trabajos de José Antonio

Ocampo, Santiago Montenegro y Eduardo Lora mostraron aspectos nuevos de la industrialización, la protección y los equilibrios macroeconómicos más recientes. En 1994, el libro de Fabio Sánchez, *Ensayos sobre historia monetaria y bancaria de Colombia*, marcó un quiebre al especializar la investigación en historia de la banca y de las relaciones monetarias. Así mismo, desde el Banco de la República, Adolfo Meisel venía desplegando un amplio esfuerzo en torno a la historia económica de la Costa Caribe y de Cartagena, y también a la historia del banco central.

La situación cambió plenamente cuando Miguel Urrutia, desde el Banco de la República, acometió un importante proyecto de producir una historia económica del siglo xx. A la fecha se han editado cinco libros sobre el crecimiento económico, la demografía, la calidad de vida biológica, la agricultura y el transporte. Bajo la iniciativa de James Robinson, en 2007 se produjo un sexto volumen exhaustivo de la historia económica de Colombia en el siglo xx, bajo el título, citado atrás, *Economía colombiana del siglo xx: un enfoque cuantitativo*. El libro fue un gran suceso y se prepara un volumen similar para el siglo xix, ahora impulsado por Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez, con el apoyo del actual gerente general del Banco de la República, José Darío Uribe. El presente libro divulga, sin hacer muchos aportes originales, muchos de los hallazgos que este equipo de economistas e historiadores ha producido sobre el devenir colombiano.

Se puede afirmar que la historia económica atraviesa por un muy buen momento en el medio colombiano: se enseña en el bachillerato y hace parte del pénsum universitario de economía acogido nacionalmente, gracias a que los exámenes de Estado para los graduandos (ECAES) incluyen temas de historia económica, algo que está sucediendo cada vez menos en Estados Unidos. Por lo demás, la historia empresarial, una hija predilecta de la historia económica, está presente en los programas de administración de empresas de las universidades líderes. La razón es simple: la historia es el laboratorio de la economía o de casos empresariales en que se tomaron decisiones importantes. Frente a las nuevas orientaciones que pretenden conducir a la historia por diversos e inciertos caminos, lo mejor que podemos hacer los economistas y administradores interesados es ofrecer nuestras alternativas, reafirmar la importancia de los temas sociales, hacer uso de modelos adecuados y de datos verídicos, continuar con la búsqueda de la objetividad y del rigor; en fin, elaborar trabajos que demuestren su utilidad para entender mejor el presente. Y vencer también una tendencia inconveniente que comparten muchos economistas, la cual consiste en una falta de interés por hacerse entender de un público más amplio y sumergirse en un lenguaje complejo de comunidad cerrada.

Mauricio Nieto, historiador de la ciencia, dice que el investigador debe advertir cuál es el punto de vista político desde el cual interpreta la historia, lo cual parece válido porque lo que se pretende construir como futuro sesga la interpretación del pasado (Nieto 2003, 52). Así, la historia económica marxista estaría orientada a criticar el capitalismo y sus relaciones sociales, preludiando el socialismo; la visión conservadora, por el contrario, diría que el capitalismo es el mejor sistema posible y pasaría a resaltar sus logros, algo que, entre otras cosas, puede demostrar o no mediante el uso de la antropometría histórica. La Academia Colombiana de Historia glorificaba a dirigentes políticos y militares del país, hacía la apología de conquistadores y de mártires, defendía además el papel de la Iglesia en la historia nacional, algo que en este trabajo se cuestiona. Habría proyectos nacionalistas que insistirían en la inexistencia de progreso espiritual y material de la sociedad colombiana, la cual debe ser refundada, y también los que buscarían una verdadera independencia del poder dominante de Estados Unidos. Una visión política liberal aceptaría algunas de las virtudes del capitalismo, pero insistiría en que debe ser regulado para poder beneficiar a la mayoría de la población; criticaría un sistema político como el colombiano, por su distanciamiento de las instituciones que garantizan la separación de poderes y permiten el ejercicio de la democracia, pero le reconocería los límites que le impuso al caudillismo y las reglas que han permitido la sucesión del poder. Cuestionaría su apego a los intereses de los países hegemónicos, pues debilita la autodeterminación y la democracia. En este trabajo, el editor asume esta última visión, aunque sus colaboradores pueden no compartirla.

Los distintos capítulos que conforman el libro se organizan, en parte, de forma cronológica y, en parte, temática, permitiendo

aplicar de mejor manera diversas teorías económicas a los datos organizados por el crecimiento económico, la historia fiscal, la historia del comercio internacional, la evolución de los sectores fundamentales (industria y agricultura), la historia laboral, la economía política, la salud pública y la antropometría.

El libro está organizado de la siguiente manera:

El primer capítulo cubre la economía precolombina, mientras que el segundo aborda la Conquista y la estructura económica de la Colonia, con sus bases y la evolución demográfica, para terminar con el cálculo del PIB de la Nueva Granada en 1800. El tercer capítulo se ocupa de la mayor parte de las características generales de la economía del siglo XIX, resaltando las consecuencias económicas de la Independencia, presentando la evolución de la minería y la agricultura, y del producto por habitante durante ese siglo.

El cuarto capítulo presenta un análisis de las características que permitieron la lenta formación de la nación colombiana, la evolución de la deuda externa contraída en 1822, y la organización política federal establecida con la Constitución de 1863.

El quinto capítulo cubre el final del siglo XIX, analizando el proceso de centralización política de la Regeneración y el retroceso económico que produjo. Se pregunta entonces por las condiciones políticas que permitieron el importante crecimiento que tuvo la economía colombiana durante el siglo XX, condiciones que tuvieron que ver con las reformas de facto de la Constitución de 1886 que hizo la administración Reyes (1904-1909) y las reformas constitucionales de 1910 que consolidaron la paz entre los partidos y crearon un medio ambiente propicio para la acumulación de capital, el fomento del comercio exterior y de la inversión extranjera. Se analizan también las reformas económicas que permitieron un crecimiento ordenado dentro de unos relativos equilibrios macroeconómicos durante el nuevo siglo.

El sexto capítulo muestra las principales características del crecimiento económico colombiano durante el siglo XX, seguido de un análisis de la política económica durante este siglo, tanto fiscal y de endeudamiento (tema del capítulo 7) como monetaria (capítulo 8). El noveno capítulo se concentra en el comercio internacional, que terminó siendo insuficiente para profundizar el desarrollo del país.

Los capítulos 10 y 11 tratan de la industria y de la agricultura, respectivamente, introduciendo además las relaciones laborales, desempleo e informalidad, tema del capítulo 12.

Los capítulos 13 y 14 analizan la evolución del bienestar de la población durante el siglo XX. El estudio de la población y sus condiciones de vida (cuyos indicadores mejoraron notablemente durante el siglo XX, pero que todavía no son los mejores) serán tema del capítulo 13, mientras que el 14 se concentra en la pobreza, distribución del ingreso (cuyas raíces se pueden encontrar en el problema agrícola) y desigualdad regional, respectivamente.

El decimoquinto capítulo traza el recorrido del pensamiento económico en el siglo XX y elabora una breve historia de la planificación estatal. Seguidamente, en el capítulo 16 se analiza el desarrollo del conflicto armado de los últimos cincuenta años, con el surgimiento de la insurgencia asociada al Partido Comunista, a la ANAPO y al movimiento estudiantil católico, en medio del creciente poder del narcotráfico. Con la Constitución del 91, el país quedó empoderado para fortalecer su seguridad, la justicia, y para darle sentido a una intervención mayor del Estado en la economía, apuntalando el gasto social. Finalmente, el capítulo 17 analiza las políticas económicas con que se enfrentó el período 1990-2008 y se concentra en la crisis de 1999-2002, su superación y el intenso auge con que se recuperó ampliamente la economía entre 2003 y 2007, culminando con la gran crisis mundial que se inicia en 2008, para trazar algunas perspectivas hacia el siglo XXI.

Esta nueva historia económica de Colombia, como se expuso atrás, se nutre en especial del esfuerzo desplegado por algunos economistas que hemos trabajado en el Banco de la República, que en esta obra se simplifican y se exponen para un público de no iniciados, aunque se requiere algún conocimiento mínimo de economía. Los temas de historia colonial y el cálculo del PIB de la Nueva Granada fueron elaborados cuando fui invitado a la Universidad de Harvard por el Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos, en el otoño de 2005, donde tuve el privilegio de ser huésped de su director, John Coatsworth; y pude absorber

allí, de un solo tajo, el enorme trabajo condensado en la historia económica de América Latina que coeditó John para la Universidad de Cambridge.

Inicialmente, el equipo se conformó para escribir una historia periodística en 20 fascículos, que fueron distribuidos entre el equipo y que constituían ensayos relativamente independientes. Más adelante se decidió unificar los textos para conformar un libro y se amplió el rango de temas, adoptando para todos el análisis institucional y haciendo las comparaciones internacionales de rigor. Así mismo, se le dio vida al análisis de las economías regionales de Colombia y se hicieron comparaciones departamentales del ingreso por habitante y del nivel de bienestar con que cuentan, recogiendo el amplio trabajo que viene liderando Adolfo Meisel en el Centro de Estudios Económicos y Regionales del Banco de la República, sede Cartagena.

En el equipo participaron, en primer término, Edwin López, quien escribió el primer capítulo del libro y contribuyó a la redacción de buena parte de los textos. Carlos Brando elaboró el tema de la industrialización, mientras que Carlos Jaimes aportó el análisis sobre las condiciones de salud. Enrique López escribió el texto sobre la planeación en Colombia y fue coautor del capítulo sobre la agricultura. José Vidal Castaño contribuyó en el tema de la Independencia. El resto de temas fueron escritos por el editor, quien también unificó el conjunto.

He recibido todo el apoyo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, en especial, de su rector José Fernando Isaza, para emprender esta obra colectiva, el cual agradezco. Agradezco también a Edwin López, a Enrique López Enciso y al resto de colaboradores, quienes trabajaron con mucho empeño en la elaboración de esta *Nueva historia económica de Colombia* que hemos querido hacer accesible a un amplio público.

En memoria de Sylvia Duzán.

Salomón Kalmanovitz

Colaboradores

El editor de la obra, Salomón Kalmanovitz, es candidato al Ph.D. por el New School University, decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y presidente de la Asociación Colombiana de Historia Económica. Autor de *Economía y nación: una breve historia de Colombia*, *Las instituciones y el desarrollo económico de Colombia*, *Ensayos sobre banca central en Colombia: comportamiento e historia*, publicados por Editorial Norma, y es coautor de *La agricultura colombiana en el siglo xx*, editado por el Fondo de Cultura Económica y el Banco de la República.

Carlos Brando es Master y Candidato a Ph.D. en Historia Económica del London School of Economics (LSE), donde actualmente es profesor asistente de *América Latina y la Economía Mundial desde la Independencia*. Es miembro activo de la Asociación Colombiana de Historia Económica y de la Economic History Society del Reino Unido. Áreas de interés investigativo: industrialización en América Latina y Asia, economía política del desarrollo económico y la financiación industrial, e historia empresarial.

Carlos Alberto Jaimes es Magister en Economía de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Edwin López Rivera es candidato a la Maestría en Economía de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Coautor del «Ingreso nacional de Colombia en el siglo XIX», publicado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano en 2009.

Enrique López Enciso es diplomado en Estudios en Profundidad (D.E.A.) del Doctorado en Análisis y Política Económica, programa conjunto Escuela de Altos Estudios, ENSAE y Escuela Normal Superior de Francia, DELTA. Investigador del Banco de la República. Coautor de *La agricultura colombiana en el siglo xx*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República, 2006.

José Vidal Castaño es candidato a la Maestría en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Capítulo 1
Economía precolombina[1]

En América florecieron varias civilizaciones importantes de norte a sur, que llegaron a conformar estados relativamente unificados, alimentados por una agricultura sedentaria y alojando núcleos numerosos de población. Mayas, aztecas e incas, los principales pueblos de América Central y del Sur, dejaron muestras de un alto grado de civilización política y de técnicas de construcción, aleación de metales, orfebrería y joyería. En lo que hoy es el territorio de Colombia surgieron y se consolidaron núcleos de la familia chibcha, que estaba en proceso de conformar un Estado en medio de conflictos intestinos. Todas estas civilizaciones, sin embargo, colapsaron cuando un pequeño grupo de conquistadores españoles las asedió con sus enfermedades, sus flotillas y sus armas de acero y fuego. Sus números se redujeron drásticamente y finalmente darían lugar a una nueva población mestiza, con los trazos indígenas reduciéndose generación tras generación.

Cabe preguntarse: ¿por qué fue España el imperio que pudo surgir primero en Europa y llevar a cabo un plan de conquista tan lejos de sus costas? La respuesta es compleja pero tiene que ver con una larga experiencia histórica de liberación en España de la dominación árabe y con los avances que había hecho la civilización que se extendía desde Iberia hasta Persia, Eurasia, como se la define geográficamente. Esta amplia región compartió especies animales y de plantas domesticadas, pues se localizaba en latitudes

[1] Capítulo elaborado por Salomón Kalmanovitz y Edwin López.

semejantes; animales de tracción —los caballos— que revolucionaron la tecnología militar; la escritura, que permitió almacenar y multiplicar el conocimiento, y el dominio sobre la tecnología del hierro, del acero y de la pólvora. Todos estos conocimientos y tecnologías constituyeron las armas que permitieron que primero España y después Europa dominaran amplias regiones del planeta.

España se unificó hacia finales del siglo xv en medio de una larga lucha contra la invasión de los moros que dominaron durante siete siglos el sur de la Península. La consolidación de las coronas de Castilla y Aragón, que se expresó en la unión de Fernando e Isabel la Católica, unificó la primera región, guerrera y religiosa, con la segunda, más comercial. Predominarían los castellanos militaristas y feudales sobre los aragoneses renacentistas y comerciantes. El mismo año que se descubriera América, el último baluarte árabe, la ciudad de Granada, cayó ante el asedio de una España templada por la larga lucha. Consolidado el triunfo y exaltado el nuevo reino, se expulsó de Iberia a moros y judíos, que conformaban las capas artesanales, de comerciantes, de las profesiones liberales y de banqueros, asestando un rudo golpe al potencial de desarrollo económico que tenía la Península. Ese hecho tuvo consecuencias también sobre la calidad de la colonización española de América.

La experiencia guerrera y la organización política (en forma de virreinatos delegados a los jefes militares a través de los cuales se iban asegurando las regiones conquistadas al enemigo islámico) fueron conformando las bases de administración territorial con que los españoles organizarían el Nuevo Mundo. El acercamiento con Génova y con los experimentados navegantes de Portugal les había facilitado a los españoles apropiar la técnica de fabricación de embarcaciones y la de navegación, permitiendo incursionar en las islas de Palma y Tenerife; la isla de Gran Canarias serviría como «un puesto de parada natural en la ruta a las Indias» (Elliot 1990, 133).

La población indígena encontrada en el continente colonizado por Iberia ha sido calculada entre 50 y 60 millones en 1492, población que se había reducido a entre 5 y 6 millones en 1650 (Newson 2006). La población correspondiente a la Nueva Granada pudo estar entre los 3 (Colmenares 1973, 104) y los 6 millones de personas antes de la llegada de los españoles (Melo 1992), cifra que colapsa en un monto desconocido y que, por lo que ocurre en

México y Perú, puede calcularse aproximadamente en un 95%. La población indígena como tal comienza a estabilizarse alrededor de 1650. De allí en adelante empieza un proceso de lenta recuperación de la población mestizada.

A. Población y desarrollo de la América prehispánica

Jared Diamond se hace una pregunta fundamental en su celebrada obra *Armas, gérmenes y acero*: ¿por qué fueron los españoles los que llegaron a América y avasallaron a sus poblaciones y no los indígenas americanos los que se tomaron Iberia? ¿Cómo llegó Pizarro a Cajamarca para secuestrar a Atahualpa y no fue éste el que llegó a España a capturar al rey Carlos V? El mismo fenómeno se presentó en la conquista de Nueva España, cuando Hernán Cortés secuestró al emperador Moctezuma, y en la conquista de la Nueva Granada, donde los indígenas no pudieron defenderse adecuadamente de las huestes españolas, de sus gérmenes y de sus armas. Los indígenas creyeron que sus asaltantes eran seres inmortales.

La respuesta a esta compleja pregunta tiene que ver con la evolución de largo plazo de las culturas euroasiáticas, su geografía, clima, especies animales y vegetales disponibles, resistencia a ciertas enfermedades endémicas, organización política, desarrollo de la escritura y, finalmente, de la tecnología militar y de navegación marítima. El territorio que se extendía entre Persia y la península Ibérica, con una latitud similar y climas con las mismas estaciones, permitió la domesticación de numerosos animales y plantas que escasamente pudieron evolucionar a lo largo de América, con climas variados y opuestos a lo largo de un extenso paralelo. De hecho, no hubo animales domésticos en América, mientras que en Eurasia éstos incubaron enfermedades como la viruela, el sarampión, la gripa, el tifo y la peste bubónica, que fueron generando defensas entre la población humana, muy costosas por cierto, porque en las pestes moría una parte sustancial de ella. Nada de esto se dio en América, de tal modo que cuando los conquistadores llegaron, tanto al norte como al resto del continente, estas enfermedades se diseminaron con enorme rapidez y diezmaron literalmente a la población indígena, incluso antes de hacer pre-

sencia física los conquistadores. Cuando éstos llegaron, los indígenas habían sido debilitados.

Una de las especies domesticadas en el cinturón de Eurasia que se extiende entre Portugal y Persia fue el caballo, el cual revolucionó la tecnología del transporte y la militar. Los pocos soldados y oficiales españoles que cabalgaban entre los miles de habitantes de los imperios azteca e inca aterrorizaban a los indígenas, quienes eran presa fácil de las armas de acero y fuego de los invasores. Dichas armas, a su vez, surgieron de una larga evolución, facilitada por la escritura, que permitió acumular y almacenar todo el conocimiento disponible en las culturas que se desarrollaron en Eurasia con el manejo de los metales y de sus aleaciones. En América, por el contrario, sólo los aztecas alcanzaron a desarrollar la escritura, y para el resto, la falta de información sobre lo que estaba pasando y su comunicación a tiempo fue otro flanco débil frente a los conquistadores. El conocimiento del mar y de cómo se construían las naves que podían navegarlo explica por qué llegaron los portugueses y españoles a América, y no al contrario. Por último, los eurasiáticos habían construido imperios centralizados que organizaban la sociedad de manera jerárquica pero resistente al cambio, algo en lo que se destacaron, en especial, los pobladores de la península Ibérica, donde se desarrolló el primer reino centralizado moderno de Europa, en el siglo XV. Los grandes imperios indígenas también alcanzaron un alto grado de centralización política pero eran muy vulnerables, por concentrar todo el poder en el cacique, que se creía divino, bajo un sistema donde no había reglas de sucesión: la muerte del líder llevaba a la anarquía, algo que las enfermedades diseminadas por los españoles agravaron al cobrar víctimas entre la cúspide de la jerarquía de las sociedades indígenas (Diamond 1998).

Los españoles encontraron importantes civilizaciones que concentraban grandes núcleos de población, que imponían presión sobre el uso de los recursos naturales. La dieta basada en el maíz de las tierras medias y bajas, combinada con calabaza, fríjoles y aguacate, la caza y la pesca, era suficientemente nutritiva como para garantizar la reproducción ampliada de las poblaciones. No se equiparaba, sin embargo, con los altos insumos proteínicos de los españoles, con sus acervos de especies avícolas, porcinos y vacunos, que les suministraron una mayor estatura y masa muscular. La agricultura andina estuvo más basada en papas y en fríjol, y también tuvo un impacto favorable en la reproducción de incas y chibchas (Mann 2005, 18). La población de una ciudad como Tiwanaku, alrededor del lago Titicaca, ha sido calculada en 115.000 personas, mientras que en los alrededores vivían otras 250.000. Wari, que quedaba en lo que hoy es el sur del Perú, contó con unas 70.000 personas antes de la hegemonía inca. Tenochtitlan, capital del Imperio azteca fundada alrededor de 1345, contaba con una población cercana a las 200.000 personas a la llegada de los españoles, distribuidas en cerca de 15.000 hectáreas (Bairoch 1991, 61). Cooke y Borah han calculado que cuando los españoles se tomaron México central había 25,2 millones de habitantes, mientras que España y Portugal sumaban menos de 10 millones de habitantes (en Mann 2005, 94). Además, eran pocas las ciudades ibéricas que tenían las dimensiones de ciudades como Tenochtitlan, puesto que Granada y Lisboa, las ciudades más grandes de la península, contaban con cerca de 70.000 habitantes cada una (Bairoch 1991, 62).

Muchas de estas civilizaciones alcanzaron importantes desarrollos urbanísticos, lo cual es muestra de logros importantes en el mantenimiento de adecuados niveles de bienestar material de sus habitantes. Paul Bairoch señala que dentro de las sociedades prehispánicas en América se pueden contar entre cuatro y siete ciudades con poblaciones cercanas a las 50.000 personas, y entre 25 y 40 ciudades con poblaciones entre 20.000 y 50.000 individuos. En Mesoamérica y la parte norte de Suramérica (aztecas, taironas, tarascanas y zapotecas) existieron entre 9 y 11 ciudades con poblaciones superiores a 20.000 individuos, y 2 o 3 ciudades con poblaciones superiores a los 50.000 habitantes, mientras que en el sur (incas y chibchas), en su mayoría, las ciudades contaban con cerca de 20.000 personas, y sólo una o dos superaban las 50.000 personas (Bairoch 1991, 66). Con estos datos, el mismo autor concluye que el grado de urbanización en el continente debió de ser cercano al 14%, y la densidad poblacional, próxima a las 65 o 100 personas por hectárea, la cual, sin embargo, es baja, comparada con la densidad poblacional europea.

Menor aún es la densidad poblacional de las culturas que habitaron el actual territorio colombiano, cuya concentración se en-

contraba entre 5 y 10 personas por hectárea. Con respecto a dicho territorio, se puede establecer que «las densidades más altas de población se encuentran sobre rangos de alturas medias: el valle de Aburrá o el Alto Magdalena, y no sobre la Costa o los fríos valles andinos del territorio muisca» (Langebaek en prensa).

Además de las grandes civilizaciones inca y azteca, en otras regiones se establecieron pequeños reinos periféricos o culturas medianas que no llegaron a constituir organizaciones políticas complejas ni grandes ciudades. Ejemplos de estas últimas fueron los taínos, los araucanos y los aimaras; los omaguacas y los diaguitas, en el norte de la actual Argentina; los guaraníes de Brasil y Paraguay; los guetares de Costa Rica (Henríquez 1997, 11), y los muiscas, agustinianos, quimbayas y taironas, entre otros grupos, que habitaron el actual territorio colombiano.

La agricultura, el desarrollo de técnicas de cultivo y los asentamientos estables de estas sociedades aparecieron más temprano en los Andes (entre los años 7000 a 6500 a. C.) que en Mesoamérica (entre el 4000 a 3500 a. C.). También son notorias las diferencias institucionales que permitieron el desarrollo de la producción agrícola y el surgimiento de intercambios. Como veremos más adelante, mientras que en el caso azteca los mercados (*tianquiz*) fueron importantes en el desarrollo de la economía, los «sitios de mercados» inca (*qhata*) lo fueron menos, dado que la distribución de mercancías se llevó a cabo por medio del control estatal.

La experiencia inca muestra que el desarrollo político logrado permitió satisfacer las necesidades de sus habitantes, mediante el principio de redistribución utilizado por las jefaturas incas. Las élites contaban con una gran población tributaria, además de los esclavos que capturaban en las guerras entre distintos cacicazgos; dichos esclavos eran absorbidos en las sociedades que los habían subyugado mediante matrimonios, y sus hijos se convertían en miembros legítimos de la sociedad (Helms 1990, 41). La rotación de cultivos era importante para regenerar la tierra y aumentar su rendimiento, y el trabajo comunal se organizaba mediante la mita, que sería posteriormente aplicada por los españoles como mecanismo de explotación de la mano de obra indígena en las minas. La asignación administrativa de recursos impidió el pleno desarrollo de formas de intercambio y centros de mercado, cuya

presencia fue importante en culturas con cierta fragmentación política, como en el caso de los aztecas, sirviendo como elemento de articulación. Por ejemplo, el mercado de Tenochtitlan, en el actual territorio mexicano, era un activo centro comercial en el que miles de personas realizaban transacciones (Henríquez 1997), a diferencia de los incas, que hicieron intercambios comerciales en menor escala. Los mercaderes aztecas organizaron a larga distancia (*pochteca*) la adquisición y distribución de bienes, los cuales eran intercambiados por cacao o algodón (*quatchili*).

La redistribución era el centro de la articulación económica y política entre los jefes y la comunidad inca, puesto que los primeros captaban los excedentes de su pueblo, retornándolos en forma de bienes y servicios. En estas comunidades la captación del excedente por parte de los gobernadores locales adoptó la forma única de tributo en trabajo (Bonilla 2005, 89). Los vínculos de parentesco fueron el mecanismo institucional que permitió las relaciones sociales, políticas y económicas, estableciendo vínculos de reciprocidad entre los miembros de la comunidad.

En comparación con las culturas que habitaron al norte del río Bravo, las culturas del sur tenían un desarrollo mayor, a juzgar por los datos de urbanización, densidad poblacional, y los logros obtenidos en el desarrollo de la agricultura y del sistema de intercambios. Sin embargo, en la actualidad, el ingreso per cápita en Estados Unidos es mucho mayor que el de los actuales territorios de México y Perú, habitados antiguamente por aztecas e incas, respectivamente. Una explicación de este hecho es el cambio institucional que comenzó a finales del siglo XV y que fue provocado por la expansión europea en el continente americano. Este proceso, llamado por Acemoglu, Johnson y Robinson «retroceso institucional» (*institutional reversal*) (Acemoglu *et al.* 2001), consistió en que aquellos territorios y culturas densamente poblados (los casos azteca e inca) condujeron al establecimiento de instituciones extractivas, basadas en relaciones sociales de servidumbre que dieron lugar a sociedades escasamente igualitarias, siendo más adversos al asentamiento masivo de colonizadores europeos.[3] Por

[3] Giovanni Arrighi había planteado la misma idea con anterioridad (Arrighi 1978) en su texto *La geometría del imperialismo*, mostrando la diferencia entre colonizaciones

el contrario, en los territorios cuya población era menos densa fueron necesarios la conquista y el desarrollo de asentamientos europeos, y la colonización por poblamiento encontró menor resistencia, favoreciendo el desarrollo de instituciones de defensa de los derechos de propiedad y de la inversión de los europeos y permitiendo el desarrollo de sociedades más igualitarias, como fue el caso estadounidense, canadiense o australiano. Este «retroceso institucional» contribuye a explicar también las diferencias posteriores en los niveles de ingreso per cápita entre el norte y el sur del continente americano.

B. Economía y sociedad de las culturas precolombinas de Colombia

La región del altiplano central del actual territorio colombiano fue el territorio más poblado, después de los imperios inca y azteca. Todo parece indicar que en 1538 la cultura muisca había alcanzado un nivel de desarrollo que le habría permitido convertirse en un imperio, proceso que fue interrumpido por la conquista española en el altiplano cundiboyacense. Los muiscas estaban organizados en pequeñas aldeas al mando de un cacique, y se caracterizaban por ser sociedades preestatales, poco homogéneas, cuyas distintas categorías políticas eran descentralizadas y jerarquizadas, tal como sucedió con algunos cacicazgos que se agruparon bajo el mando del zipa de Bacatá y el zaque de Hunza (Bonilla 2005, 91). No obstante, la integración política de las etnias permitió el surgimiento de la agricultura y la utilización masiva de trabajo comunitario organizado (Lleras 1986).

El desarrollo de la cerámica por parte de los indígenas que habitaban el norte de Colombia produjo cambios muy importantes que permitieron

de sometimiento de poblaciones aborígenes en la América ibérica, en África y en algunos países de Asia, contra las colonizaciones de poblamiento, como fueron las de Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda, con consecuencias sobre el desarrollo económico y sobre el régimen político.

> almacenar agua y bebidas en gran cantidad y guardar alimentos y conservarlos largo tiempo sin que ratones y otros roedores e insectos se los comieran. Además [...] lograron cocinar en agua los alimentos y así comer muchas cosas que antes eran incomibles crudas. Se enriqueció la alimentación consumiendo ante todo gran variedad de vegetales silvestres, moluscos, pescado, algunos reptiles como la tortuga y el caimán, aves y mamíferos. Con esta mejoría en cantidad y calidad de la alimentación, aumentó la población y se iniciaron muchos progresos materiales. (Dussán de Reichel 1992, 16)

El uso de la cerámica en la cocción de los alimentos mejoró la nutrición y, con ello, pudo expandirse la población. De allí surgió una organización más compleja que dividió el trabajo entre agricultura, caza, pesca, fabricación de utensilios, minería y comercio. La división del trabajo aumentó la productividad, que contribuyó a reproducir adecuadamente una población mayor. El crecimiento de la población llegó en algún momento a ejercer presión sobre las tierras fértiles, y a una competencia entre comunidades vecinas, lo que generó frecuentes conflictos.

> Las guerras explican el origen de la estratificación social de los cacicazgos, pues con este evento, el trabajo se volvió forzoso, la productividad obligatoria y los prisioneros de guerra se convirtieron en esclavos, una clase muy inferior. Se creó entonces una sociedad dominada por guerreros y jefes, cuyas posiciones se volvieron hereditarias. (Dussán de Reichel 1992, 19-20)

Junto al aumento de la densidad poblacional, la generalización de la agricultura generó importantes procesos de alteración del paisaje, como la deforestación, e inundaciones, e incluso existe evidencia de cierto grado de erosión hacia el segundo siglo d. C. (Langebaek en prensa).

La producción

En el siglo xv, la economía de las comunidades prehispánicas era una sólida estructura basada en la agricultura y la producción de mantas, la explotación de minas de esmeraldas y de oro, carbón vegetal y mineral, sal y cobre. La agricultura surgió acompañada del perfeccionamiento de técnicas artesanales y manufactureras, utilizadas en la fabricación de recipientes de arcilla y figuras en oro que aleaban con otros metales utilizando técnicas similares, evidencia de un amplio intercambio entre estas culturas a través del Río Grande, que se llamaría después De La Magdalena.

Las primeras ocupaciones del territorio del altiplano cundiboyacense se remontan al año 12000 a. C., época en que las distintas posibilidades que ofrecía el entorno medioambiental determinaron que algunas sociedades se dedicaran fundamentalmente a la caza, y otras, a la recolección, actividades que fueron su principal fuente de aprovisionamiento de alimentos hasta el establecimiento de cultivos agrícolas que las fueron reemplazando. Esto permitió que la subsistencia estuviera menos sujeta a contingencias medioambientales y se destinara parte de la fuerza de trabajo a actividades distintas a la producción agrícola de subsistencia (Lleras 1986).

En el caso de los muiscas, la dotación natural de los territorios que se encontraban bajo su dominio determinó los tipos de bienes producidos, pues contaban con las grandes minas de sal en Zipaquirá, Nemocón y Tausa, y prácticamente controlaron la producción de cobre del altiplano. De la misma manera, la producción agrícola se benefició del control de territorios aptos para tal fin en distintas altitudes, pese a que su tecnología era rudimentaria. El acceso a la tierra era de carácter comunal, así como las fuentes de agua y los bosques. Igualmente, el trabajo destinado a la producción agrícola y a la explotación de minas era de carácter colectivo o comunitario entre los miembros de las familias, sistema que compensó el bajo nivel de desarrollo tecnológico logrado por estas culturas (Lleras 1986).

La producción y la distribución de gran variedad de productos agrícolas les permitieron a los muiscas y taironas gozar de cierto nivel de autosuficiencia y mantener una dieta variada, gracias a la amplia disponibilidad de cosechas durante todo el año, producto

del control de aldeas y territorios en distintos pisos térmicos. En el caso de los muiscas, el cultivo de tubérculos, como hibias, cubios y chuguas, predominó en los páramos, mientras que en las zonas templadas se podían encontrar cultivos de maíz, yuca, batata, ahuyama y árboles frutales. El maíz fue un alimento popular, debido a sus características nutritivas y a que se podía cultivar tanto en climas fríos como templados, además de ser fácil de almacenar, sembrar y cosechar (Langebaek 1985b). La pesca y la caza fueron actividades importantes en todo el territorio muisca, que se constituyeron en sus fuentes principales de proteínas.

Excedente e intercambio

En la cultura muisca el mecanismo de la redistribución funcionó de manera paralela al del intercambio. Los caciques muiscas captaban los excedentes productivos de sus pueblos por medio del tributo (llamado por ellos *tamsa*), pero no lo concentraban totalmente sino que lo redistribuían entre su gente, por medio de la constitución de un fondo de consumo común, y entre otras comunidades que compartían con ellos la lengua chibcha. Si el cacicazgo local estaba subordinado al mando del zipa o del zaque, éste debía destinar parte del tributo al mando superior, en representación de su comunidad. En estos grupos, el tributo no debe ser entendido como el tipo de mecanismo de explotación y extracción del excedente productivo establecido por los españoles, sino como una forma de redistribuir el producto social y sostener el sistema administrativo de estas sociedades.

El trueque fue la principal forma de intercambio entre los muiscas, puesto que su rica dotación de recursos naturales les permitió generar un importante excedente, con el que pudieron realizar intercambios en ferias y centros de mercado de otros territorios y pobladores. El surgimiento de estos excedentes también hizo posible sostener a grupos de artesanos especializados y a otros grupos no artesanales, favoreciendo el desarrollo de actividades productivas distintas a la agricultura de subsistencia (Lleras 1986).

Sin embargo, el intercambio no puede considerarse como un hecho generalizado, dado que la mayoría se restringía a comuni-

dades de la misma etnia. Incluso, no todos los bienes producidos eran intercambiados, aunque una parte importante de productos básicos y, principalmente, «suntuosos» era destinada para tal fin. Productos agropecuarios y derivados (alimentos agrícolas, carne, pescado, coca, algodón, miel, cera de abejas, tabaco, cabuya, yopo y bija), mineros (oro, esmeraldas, sal de las minas) y manufacturas rudimentarias (mantas, totumas, ovillos de hilo, figuras de oro, cuentas y cerámicas) eran intercambiados principalmente en centros de mercado que se encontraban bajo el control de los caciques de Tunja, Duitama y Sogamoso, y, en menor medida, en las ferias de Chocontá, Fusagasugá, Pasca, Saboya y Sorocotá, entre otros (Langebaek 1985b).

La matriz de la tabla 1.1 muestra los bienes intercambiados con mayor frecuencia por los muiscas. Aunque es difícil establecer los términos de intercambio, al parecer el trueque de estos bienes respetó ciertas proporciones establecidas, determinadas por la escasez y por la cantidad de trabajo incorporado en su elaboración y transporte.

La tabla 1.1 muestra que los principales bienes intercambiados fueron las mantas, el oro y el algodón. Los muiscas intercambiaron mantas por casi todos los bienes considerados en la tabla, dentro de los que cabe destacar la sal marina del Litoral Atlántico y el algodón proveniente de grupos de los Llanos Orientales. Las mantas, el control del cobre y la producción de esmeraldas (bienes necesarios para la fabricación de joyas) también les permitían a los muiscas mantener relaciones comerciales con tribus del sur, como los panches y los pijaos, que a cambio entregaban oro, que producían en abundancia. Los muiscas tuvieron acceso a cuentas de collar y caracoles marinos provenientes de la costa norte, que adquirían para actividades rituales, a cambio de esmeraldas y mantas. El intercambio con los quimbayas se concentraba principalmente en textiles, oro y piezas de orfebrería, arte muy desarrollado por este grupo.

Existían algunos caciques y comunidades que operaban como intermediarios comerciales, e, incluso, según Langebaek, los mismos muiscas «actuaron como intermediarios entre los Llanos y otras regiones; los miembros del 'cacicazgo' de Pisba, por ejemplo, cambiaban loza en los Llanos, y con el algodón que les daban

Tabla 1.1 Principales productos intercambiados

	Alimentos agrícolas	Carne	Pescado	Sal	Coca	Algodón	Mantas	Oro	Cerámicas	Leña	Totumos	Miel y cera	Cuentas	Figuras de oro	Caracoles	Yopo	Esmeraldas	Pieles	Aves de plumería	Bija
Alimentos agrícolas				X	X	X	X	X	X											
Carne							X	X												
Pescado					X		X	X												
Sal	X				X	X	X	X	X	~									X	
Coca	X		X	X			X	X	X											
Algodón	X			X			X	X	X					X						
Mantas	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X		X	X	X		X	X
Oro	X	X	X	X	X	X	X			X							X	X		
Cerámicas	X			X	X	X														
Leña				~				X												
Totumos							X													
Miel y cera							X													
Cuentas							X													
Figuras de oro						X											X			
Caracoles							X													
Yopo							X													
Esmeraldas							X	X					X							
Pieles								X												
Aves de plumería				X			X													
Bija							X													

Fuente: Langebaek (1985a, tabla 3).
Nota del autor: los productos no incluidos en la tabla son aquellos para los que no se tiene claro por cuáles otros eran cambiados.

a cambio hacían trueque con los taches» (Langebaek 1985b). Algunos productos del altiplano circulaban en regiones muy lejanas, y viceversa, resultado de la actividad de estos intermediarios. La intermediación les permitió a los muiscas obtener ventajas del intercambio, pues con esto tenían acceso a bienes que no se producían en sus territorios (el caso de caracoles, sal marina y algodón de los Llanos Orientales) o cuya producción implicaba gran dificultad.

Conclusión

Toda esta civilización —que contaba con una producción agrícola suficiente para reproducir una abundante población, la cual había desarrollado la cerámica y la orfebrería, y que comerciaba activamente entre distintas tribus y regiones— quedó paralizada con la llegada de los españoles. Quedó derruida su evolución hacia la conformación de una unidad política más organizada desde el altiplano bogotano. En cuestión de décadas, los conquistadores españoles la sometieron políticamente. Las enfermedades de los conquistadores diezmaron la población, mientras sus armas de acero y sus caballos derrotaron a las organizaciones políticas locales. Aprovechando las relaciones originales de tributación entre las élites y los vasallos indígenas, los españoles impusieron el sometimiento político, que sirvió para exigir cargas laborales y de productos a los indígenas, conduciendo al lento desarrollo de una nueva sociedad organizada servilmente sobre los restos de las civilizaciones aborígenes.

Capítulo 2
Conquista y estructura económica de la Nueva Granada

La conquista de América sería no sólo militar y económica, sino también una gesta religiosa, avalada por bula papal, en la que se agregarían nuevos súbditos, cuidados por la Iglesia católica y convertidos a la verdadera fe. El nuevo territorio y su población se debían acomodar a unas pautas preconstitucionales, contenidas en las *Siete partidas* de Alfonso X, en las que se ordenaba una sociedad jerárquica pero armónica, basada en el buen gobierno, entendido como defensa del bien común, que frenaba la tiranía y erigía un complejo sistema de ley escrita. «Era la sociedad patrimonial, construida en torno a una concepción de obligaciones mutuas, simbolizadas en las palabras servicio y merced» (Elliot 1990, 132); la recompensa de los conquistadores estaría en función del esfuerzo y lealtad desplegados. El concepto de conquista fue acompañado con el de poblamiento, pero no había una idea de trabajar y cultivar la tierra, esperando que tales labores recayeran sobre las poblaciones vencidas, primero, y combinadas con esclavos, después, lo cual surgía de la pretensión de hidalguía de los conquistadores, que en realidad no disponían de ella en la España misma. El rechazo a la noción de «labor» marcó profundamente el carácter de la colonización y daría lugar a formas extensivas y concentradas de apropiación de la población encontrada y de las tierras disponibles.

Francisco Suárez, uno de los gestores españoles de la escolástica, fundió la visión del mundo feudal, jerárquico y estamental, con la de un imperio que requería de cierta funcionalidad en el siglo xvi. Se trata de un orden divino inmutable que se expresa terrenalmente en las jerarquías políticas que tienen en su cúspide al Papa y al

Rey, debajo de la cual yacen la aristocracia, la nobleza eclesiástica, los plebeyos ricos, los siervos y los pobres libres, y los esclavos. Cada estamento tiene su propia ley distintiva, y así, eran diferentes los tribunales para cada uno. Los eclesiásticos y los militares no respondían por su conducta sino ante sus pares, y así se iban repitiendo los fueros especiales para los burgos, los artesanos, otros gremios y toda asociación que lograra reconocimiento por parte del poder central, dando lugar a la tradición hispánica de personerías jurídicas. Existían los conceptos de derecho natural, soberanía popular, el contrato social, el derecho a la resistencia y la supremacía de la ley, sobre los cuales se erigió la sociedad colonial, una vez superada la Conquista y eliminados los privilegios originalmente concedidos a sus avanzados y a los encomenderos de almas. Se daría lugar así a una tradición pactista entre el soberano y sus pueblos, en la cual se podía evadir la ley, y que no podría ser sustituida del todo en la historia contemporánea por reglas constitucionales consensuadas pero de estricto cumplimiento (García Villegas 2007).

El colapso demográfico fue producido fundamentalmente por las enfermedades transmisibles que portaban los conquistadores, ante las cuales los nativos no contaban con defensas. Jared Diamond (1998) narra cómo la convivencia de los indoeuropeos con animales domesticados desarrolló sus defensas contra la viruela y el sarampión. Las poblaciones aborígenes de América no contaron con animales domésticos y tampoco con inmunidad alguna frente a los virus que portaban los españoles. Para empeorar la mortalidad de los indígenas, su redistribución geográfica, la división de las familias, la intensificación de las jornadas de trabajo y sus deficientes condiciones en minas, haciendas y medios de transporte introducidos por los conquistadores deterioraron aún más las condiciones de reproducción de la población aborigen. La catástrofe demográfica fue el resultado.

A. Población, conquista y colonización

Es claro que después de la Conquista, las poblaciones indígenas que habitaron el actual territorio colombiano se vieron disminuidas. Pero el ritmo y características de este descenso poblacional

mostraron diferencias regionales con respecto a la forma y el tiempo en que éstas sucedieron. Al estudiar la disminución poblacional en México central durante el siglo xvi, Cook y Borah encuentran una relación entre el clima y la severidad del decremento: «mientras más templado era el clima de un región, menos severa fue la destrucción de la población al llegar los europeos y liberarse nuevos factores; mientras más húmedo y tropical era el clima, más rápida y severa fue la destrucción de los pobladores» (Cook y Borah 1977, 388). Basándose en estudios de Germán Colmenares y Juan Friede para Pamplona, Tunja y la cordillera Central, los autores encuentran una tendencia similar, puesto que el decrecimiento de la población indígena fue menor en las tierras altas que en las bajas.

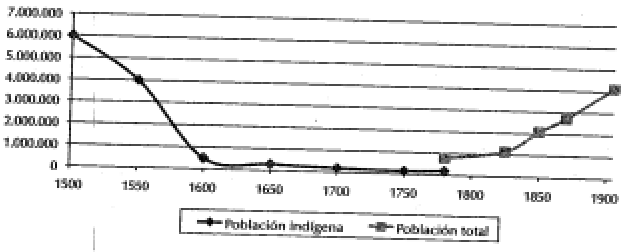
En el contexto latinoamericano, Elman Service se pregunta por qué en algunas partes del continente la población indígena fue exterminada por completo, como fue el caso del Cono Sur, mientras que en otras la población se mezcló (Colombia incluida), y en algunas otras buena parte logró sobrevivir al colapso, como es el caso de Bolivia, Perú o México, a pesar de que estas regiones fueron conquistadas por la misma sociedad (citado en Langebaek en prensa). La explicación puede estar relacionada con el hecho de que en donde existía una población sedentaria y numerosa, con múltiples articulaciones políticas y sociales más allá de la comunidad autónoma (es decir, sociedades muy similares a las del conquistador), existió una mayor posibilidad de que surgieran factores como las enfermedades, la conquista violenta y la explotación colonial, que determinaron un mayor descenso poblacional. En contraste, las sociedades menos sedentarias, por ejemplo, los cazadores-recolectores, más dispersos y autónomos, no estuvieron en capacidad de generar oposición violenta a la Conquista, ni eran fácilmente agrupables en núcleos de población estables. Se produjo entonces el exterminio de este tipo de sociedades prehispánicas, las cuales eran fácilmente sometidas a trabajo esclavo, al cual no resistían (Langebaek en prensa).

Los puntos de encuentro con que contamos para estimar burdamente la evolución de la población en la Nueva Granada son entonces la figura inicial, 10% de la misma 150 años más tarde, y la cifra que nos entrega el primer censo de población, que se

elaboró en 1778. Sólo hacia 1918 se recuperaría el guarismo de población encontrado por los españoles casi 400 años antes.

La catástrofe demográfica tuvo amplias repercusiones tanto sobre la economía indígena primigenia como sobre la que implantaron los españoles (ver el gráfico 2.1). En el primer caso, la producción se debió derrumbar a un ritmo cercano con el que decaían los números de la fuerza de trabajo indígena. Debió de suceder en el altiplano cundiboyacense algo similar a lo que Borah afirma —en calidad de hipótesis— con respecto a la economía de México central: «Las nuevas técnicas y cultivos introducidos por los españoles debieron de incrementar la producción indígena, en cuanto sus participantes adoptaron vehículos de rueda, el azadón, cereales de invierno que permitían dos cosechas al año y animales domésticos para vestido, alimentación y tracción, con el resultado de una mayor eficiencia, que pudo haber contrarrestado el decremento en el número de trabajadores» (Borah 1951, 4). Sin embargo, estos avances estarían lejos de compensar el efecto de la pérdida poblacional. Otro efecto cierto fue la reducción en el uso de la tierra, por la baja de la demanda causada por la contracción de la población y «por la reducción en el número de personas que alimentar» (Borah 1951, 4), permitiendo el retiro de las tierras marginales de la producción y concentrando los cultivos en las mejores tierras, elevándose algo más la productividad.

Gráfico 2.1 Población indígena y total, 1550-1905



Fuentes: Tovar *et al.* (1994), Melo (1992) y cálculos propios.

Otro proceso hipotético que debió de repetirse en la Nueva Granada fue que la nobleza indígena perdió menos miembros que el resto de su población subordinada, de tal modo que el recaudo tributario por indígena que los sostenía debió de incrementarse, en la medida en que los villorrios indígenas perdían población. «Consecuentemente, la capacidad de las pueblos indígenas de contribuir al mantenimiento del segmento de población europea [...] se redujo no sólo por la brusca disminución de su producción sino por la mayor presión dentro de la misma sociedad indígena sobre el resto de la producción de comida y servicios» (Borah 1951, 5).

Tabla 2.1 Censo de población, 1778

Región	Blancos	Indios	Libres*	Esclavos	Total
Total Región Caribe	18.767	2.855	100.885	14.079	162.286
Total Región Andina	182.405	107.469	256.390	41.165	587.424
Tunja	103.919	37.186	112.460	6.047	259.612
Girón	1.472	126	4.593	814	7.005
Santa Fe	25.314	31.581	30.239	1.174	88.308
Antioquia	7.866	2.129	27.535	8.931	46.461
Mariquita	12.747	4.536	26.215	4.110	47.608
Popayán	20.904	27.274	30.794	18.725	97.697
Total Región Pacífica	778	6.732	7.294	7.163	21.967
Total Llanos	1.557	15.188	4.020	122	20.887
Total Nueva Granada (Suma de las regiones)	203.510	157.944	368.589	65.229	792.569 **

* Los «libres» o «mezclas» eran los mestizos y zambos, que llegarían a ser la mayoría poblacional.
** Las pequeñas diferencias de los totales tienen origen en la fuente.
Fuente: censos derivados de la información contenida en Tovar *et al.* (1994).

Dos siglos después, hacia 1778 (ver la tabla 2.1), el censo llevado a cabo por la Corona en todas sus colonias americanas registra para la Nueva Granada 158.000 indígenas, y es evidente que no pudieron ser contadas muchas tribus de la Costa Atlántica y del sur del país, de tal modo que se puede pensar que debió de haber no menos de 200.000 indígenas en ese momento. Sin embargo, los pueblos indígenas venían siendo diezmados, sus resguardos reagrupados, y muchos de sus efectivos ocupados en haciendas como arrendatarios y terrazgueros. El proceso de mestizaje estaba muy avanzado y sobrevivirían como tales sólo los pueblos indíge-

nas caucanos, los de la Sierra Nevada de Santa Marta y de La Guajira, además de los que lograron mantenerse en la protección del bosque húmedo del occidente (Chocó) y sur del país (Putumayo, Amazonas).

El total de la población censada fue de 793.000, y el resultado presenta numerosas inconsistencias. Sin embargo, es evidente el notable avance del proceso de mestizaje, en cuanto la población de blancos (o blanqueados) más los catalogados como libres (nombre con el que se identificaban las mezclas raciales) sumaban el 72,2% del total, mientras que los esclavos negros representaban un 8,2% de la población neogranadina. El crecimiento de la población entre los censos de 1778 y 1825 es de 0,9% anual, tasa que se acelerará, como se verá, en el siglo XIX. El acervo de población mestiza y esclava, sometido por los blancos, serviría de base a una economía con serios problemas de escasez de mano de obra durante los dos primeros siglos de la dominación española, pero que obtuvo un crecimiento relativamente rápido durante el siglo XVIII.

Conquista

La extensa población encontrada por los españoles en la Nueva Granada fue reorganizada y sometida a la servidumbre de diversas maneras durante el período de conquista. La abundancia de mano de obra indígena aparente a los ojos de los españoles permitió su dilapidación en la construcción de iglesias, conventos, plazas y caminos, y en la minería, que obligaba al desplazamiento forzoso de los poblados de la altillanura a climas hostiles que aumentaban la mortalidad de los indígenas. Los indígenas sometidos al tributo debían cultivar maíz y los cereales traídos de España, proveer leña y el alimento para el ganado. Los encomenderos recibían los tributos y debían vender una parte para proveer las necesidades de los poblados españoles. Los españoles contaban todavía con un abundante suministro de sirvientes hasta que comenzó a manifestarse una creciente escasez de mano de obra que tensó los suministros de alimentos, aplazó o hizo mucho más lento el proceso de construcción de obras religiosas, públicas y palacetes para los hombres más ricos de la época. La escasez de mano de obra debió

de ser extrema, lo cual debió de elevar los salarios o su parte en especie, y se evidenció una fuerte disputa por trabajadores de parte de mineros, hacendados y transportistas, para que la autoridad se los asignara preferencialmente.

Las primeras expediciones de pillaje en las áreas de la Costa Caribe intentaron apropiarse del tesoro acumulado por varias generaciones de taironas y zenúes, ambas tribus sedentarias y con una buena organización de la agricultura, basada en métodos de irrigación y drenaje que les permitían vivir en poblados de alta densidad. Los taironas, en especial, mostraron un alto desarrollo en arquitectura urbana y en la construcción de terrazas para la agricultura. Los conquistadores hicieron primero excursiones para esclavizar indios, conseguir perlas y oro ancestralmente acumulados, pero después se establecieron en forma permanente en Santa Marta y Cartagena en 1526 y 1533, respectivamente. El impacto sobre esta población fue contundente: decreció velozmente en número bajo la presión de las incursiones armadas, de las epidemias, de la separación de las familias y de la sobreexplotación laboral.

Consolidado este territorio, los españoles avanzaron hacia el interior en 1537 y pasaron a ocupar la planicie de la cordillera Oriental, la cual estaba densamente habitada por los muiscas —parte de la más amplia familia lingüística chibcha—, en números cercanos a los 600.000. Aquí también los conquistadores martirizaron a la población para que entregara el tesoro de El Dorado, que aunque no fue encontrado como tal, sí les produjo una gran cantidad de oro. Una vez agotada esta fase, los españoles organizaron a los muiscas para abastecer sus necesidades y laborar en las minas.

En el valle del Magdalena los españoles encontraron varias concentraciones de indios caribes, como los carares, los muzo, los panches y los pijaos, quienes les ofrecieron mayor resistencia que las organizaciones más sedentarias y consolidadas, y que finalmente fueron diezmados. En Cartagena no lograron organizar a los indígenas para extraerles tributos, pues éstos se dispersaron de sus pueblos, para extinguirse en su mayoría (Meisel 1998b, 72). En la parte alta del valle del Magdalena habitaban los paeces en comunidades mayores y más estratificadas, que los hacían parecer relacionados con los chibchas. En el Sinú, los españoles encontraron vestigios de unas obras de riego que podían abarcar 30.000

ha, mostrando que la población indígena había proliferado e impuesto presión sobre los alimentos que debían producir. De manera similar, en la Sierra Nevada de Santa Marta se encontraron unos sistemas de agricultura muy productiva, que utilizaban terrazas para intensificar el cultivo, y que reflejaban desbalance entre población y recursos naturales. Más hacia el sur, los españoles que venían en expediciones desde Perú encontraron tribus sedentarias como los pastos y los quillancingas, que tenían una agricultura avanzada, también reflejo de altas densidades poblacionales, y que fueron los que mejor sobrevivieron la Conquista, en la forma de un campesinado minifundista (McFarlane 1993, 15).

Los primeros empresarios de la Conquista no conocían la fragilidad de la población indígena ni parecieron contemplar el cálculo de los costos de la mano de obra que sometían a duras condiciones de trabajo o a ser medio de transporte, ni los de su reproducción, por lo que la población original se vino abajo. Los aborígenes no contaban con resistencias contra los agentes patógenos de las enfermedades que trajeron los españoles y fueron diezmados por ellas, en particular por la viruela, pero también por el sarampión, la varicela, el tifo y las gripas. La Corona y la Iglesia se preocuparon por el despoblamiento pero actuaron poco y tardíamente, adoptando la posición de importar esclavos, supuestamente más resistentes que los indígenas. El hecho de que los esclavos fueran costosos y escasos indujo a que se les cuidara de mejor manera pero también resultaron vulnerables a los agentes patógenos de los españoles.

El siglo XVI está marcado entonces por un descenso notable de la población tributaria, que creó una situación de abundancia de tierras y escasez extrema de mano de obra. La producción de oro obtuvo una reducción impresionante que llevó a que en 1700 casi desapareciera por completo, de un nivel de 2 millones de pesos plata a principios del siglo XVII. Solamente a finales del siglo XVIII comienza a darse en la Nueva Granada una recuperación demográfica, por la rápida reproducción de mestizos, negros y mulatos, que condujo a un crecimiento económico mayor. Los trabajadores sobrevivientes debieron de disfrutar de mejores condiciones de vida, en la medida en que los dueños de minas y haciendas se los disputaban, pero no era una situación de simple arbitraje de

mercado sino que estaba intervenida por la asignación administrativa de la mano de obra por la Corona, que reorganizó a los sobrevivientes indígenas en los «resguardos»; sí debió de existir alguna competencia entre los propietarios de haciendas y minas en la contratación de los «libres» o mestizos, cuyo estatus legal era ambiguo, y terminaban siendo relativamente libres, como se les denominó en el censo poblacional de 1778.

Borah ha llamado al siglo XVII «el siglo de la depresión». No sólo Nueva España resultó afectada, también el resto de colonias españolas e incluso España, la cual evidenció una caída demográfica, debido a la mayor frecuencia con que se presentaron las pestes. La caída de la producción artesanal y manufacturera en España no hacía más que agravar la carestía de sus colonias porque el monopolio comercial no se conmovía con variaciones de la oferta y no recurrió a importar de otros países que se estaban desarrollando en su manufactura, como Holanda, Francia e Inglaterra, elevando también los precios de las manufacturas.

Los ajustes que debieron hacer la administración real y los colonos fueron considerables: se extinguieron paulatinamente las encomiendas, se resguardaron los indígenas en pueblos de acceso restringido que de todas maneras perdieron mano de obra frente al desarrollo de grandes haciendas que fijaban el trabajo por medio del peonaje por deudas y otros atractivos menos coactivos como lotes de pancoger y adecuadas condiciones de trabajo.

La velocidad de recuperación del tamaño de la población estuvo determinada en gran parte por el tipo de instituciones establecidas por los conquistadores: en aquellas regiones donde se implementaron instituciones extractivas como el trabajo forzado a través de la esclavitud o la mita minera, la población indígena tuvo pocas posibilidades de sobrevivir. Por el contrario, en aquellas regiones donde se desarrollaron formas de trabajo libre con mejores condiciones de vida para los trabajadores —y donde los españoles contaron con la posibilidad de realizar inversiones y acumular riquezas—, la población se recobró más rápidamente. Es claro que con la recuperación poblacional se hacía más fácil el desempeño económico.

Colonización

En un principio, los españoles organizaron el trabajo en las minas y fundaron centros urbanos en las partes más pobladas de indígenas o en donde pudieran irradiarse hacia fronteras bajo su control para reducirlas, siendo más centros de poder que de comercio. A los indígenas encomendados los obligaban a prestar tributo en trabajo, la mitad de cada mes, y en especie, o en mantas y productos agrícolas, periódicamente. El agotamiento de la población original y su mezcla con los españoles dio lugar a una creciente población mestiza —huérfanos de padre los llamaría Carlos Fuentes, pues los españoles en su mayor parte no los criarían ni los harían sus herederos— relativamente menos oprimida que los indígenas, que se denominarían como «libres» en algunos casos y como «castas» en otros, y que trabajarían en las haciendas incipientes, bajo condiciones de obediencia servil de variable intensidad; algunos lograron tornarse en artesanos de los escasos centros urbanos, otros en aparceros o en campesinos independientes si escapaban a la frontera del territorio controlado por los españoles. Los esclavos, importados a mediados del siglo XVI y el XVII, conformaron las cuadrillas destinadas a las minas, a las haciendas de la Costa Caribe y del Cauca y a los servicios domésticos en regiones como Popayán, Antioquia y Cartagena.

El poblamiento se fue orientando hacia las tierras con altitudes mayores de 1.000 metros sobre el nivel del mar, donde dejaban de proliferar los mosquitos y las fiebres que portaban. El territorio alto, cortado por tres cadenas montañosas, aisló a unas comunidades de otras e indujo unos altísimos costos de transporte, que fueron otro importante obstáculo para la extracción de excedentes por parte de los españoles. La imbricada topografía aislaría el centro y el occidente del país del mercado mundial y frenaría la formación de un mercado interior obstaculizando el crecimiento económico de largo plazo. Sin embargo, las áreas de la costa norte no tenían problemas de transporte y tampoco desarrollaron vínculos importantes con el mercado mundial, incidiendo más su geografía, su ineficiente organización económica y la tenencia de la tierra que otros factores. El desarrollo económico durante la fase colonial surgió de la mayor prosperidad de estas economías

regionales aisladas las unas de las otras, donde predominarían las dotadas de recursos mineros como el Cauca (que controlaba el Chocó), por una parte, y Antioquia, por otra, mientras que el resto les suministraba alimentos, ropas y algunas herramientas de madera y cuero.

La economía del oro

Mientras España decaía económica y militarmente en el siglo XVII (se recuperaría un tanto en el XVIII, y con ello aumentaría su presión sobre las colonias), América y el Reino Nuevo de Granada prosperaron sobre la base de una agricultura criolla de haciendas en expansión y una minería del oro que se reanimaba por la oferta renovada de esclavos y de mineros independientes. En las postrimerías de la Colonia, sólo una parte del oro producido en América terminaba en las arcas españolas, pues el resto financiaba la defensa del imperio contra piratas y contra Inglaterra y Holanda, mientras que una tajada era apropiada por mineros, comerciantes y funcionarios procaces que financiaron el contrabando con las colonias de Inglaterra y Holanda en el Caribe. El Nuevo Mundo trabajaba para cumplir las exigencias de la metrópoli, pero los criollos y los funcionarios peninsulares se apropiaban de lo que la administración colonial no podía controlar, situación que se tornó crítica durante las sucesivas guerras que sostuvo España con Inglaterra y con Francia en el preámbulo de la Independencia. Aun si el tesoro americano llegaba a España, se filtraba en buena parte hacia Francia y Holanda, que suministraban los bienes con los que la Madre Patria no podía competir ni en calidad ni precios, ellos mismos inflados por el tesoro americano. Una de las grandes fuentes de malestar de los criollos fue precisamente que el monopolio comercial de Cádiz encarecía las mercancías que importaban y limitaba las que podían exportar, o sea que les reducían los excedentes de los que se podían apropiar y limitaban las oportunidades de especialización que podían surgir con un comercio libre y competitivo.

La economía del oro en la Nueva Granada fue relativamente pequeña frente a los excedentes de plata extraídos de Nueva Espa-

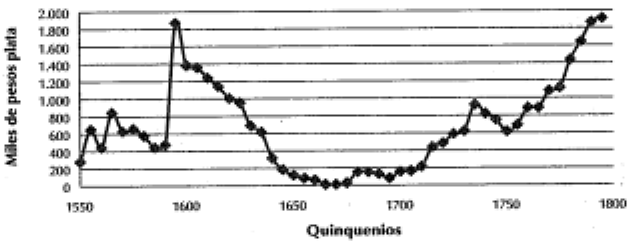
ña y del Cusco. Germán Colmenares describe que la minería del oro en lo que hoy es Colombia fue:

> construida fugazmente en yacimientos dispersos que obligaban a desplazamientos permanentes, sumada a una agricultura y ganadería extensivas, basadas en la servidumbre de agregados y vivientes, dejaron una huella profunda en la formación económica y social de estas regiones. Por un lado, su aislamiento impuso un esfuerzo enorme para mantener algún nexo con sectores complementarios, especialmente con zonas de abastecimiento agrícola. (Colmenares 1973, 127)

Con todo, el tesoro que fue acuñado en la Nueva Granada (ver el gráfico 2.2) muestra sumas considerables —sobre todo en el último lustro del siglo XVI—, que, como reflejo de la catástrofe demográfica, desaparecen casi por completo entre 1645 y 1720, para ascender firmemente a fines del siglo XVIII. Posiblemente, la producción de oro fue mayor que la acuñada, ya que así se evadía el impuesto del quinto (20% del producto), que por esa misma razón sería reducido progresivamente hasta alcanzar un 3% en 1777. La evasión de parte del oro extraído financiaba el contrabando, que pudo alcanzar un 15% del comercio de la Nueva Granada, unos 300.000 pesos plata anuales al final de la Colonia (Meisel 2003, 34), lo que daría en promedio un 15% de la producción anual de oro.

Los mineros y comerciantes antioqueños obtenían una buena tasa de cambio cuando utilizaban oro en polvo para comerciar, y eso incentivó su utilización como moneda (Twinam 1985). Para tener una idea aproximada de magnitudes, un peso de plata equivaldría a US$11,25 de 1985, y la producción en los picos alcanzaría la cifra de unos US$23 millones por año. Si los supuestos de Sharp de que la mitad de la producción no era registrada son ciertos, la producción máxima anual durante la Colonia habría sido de US$46 millones, aunque viéndolo desde los incentivos ofrecidos por la Corona, los cálculos de Sharp (1976) de entre un tercio y la mitad de oro contrabandeado parecen excesivos. Posiblemente, la producción no decayó tanto ni aumentó mucho después de 1670, como sugiere el gráfico 2.2, sino que se formalizó con la

Gráfico 2.2 Producción anual de oro, 1550-1800



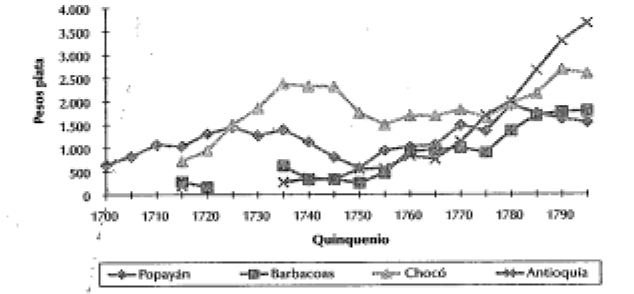
Fuente: Jaramillo Uribe (1987, 51).

reducción de impuestos, que pudo inducir el aumento de la producción de oro.

La minería se caracterizó por un sistema primitivo de trabajo y una técnica inferior a la que se utilizaba en otros países más avanzados que España, como la empleada por los colonos de Norteamérica (West 1972). Los indígenas, que soportaban largas jornadas en las minas y debían garantizar a la vez los cultivos de su sustento, se fueron extinguiendo. La producción de oro subió considerablemente entre 1545 y 1595 pero se redujo y estancó desde esa fecha hasta 1710, cuando se torna dinámica de nuevo, basada ahora en la mano de obra esclava importada de África y, sobre todo, en la de los mineros independientes de Antioquia. Un crecimiento anual del 2,5% como el que se obtuvo para la segunda mitad del siglo XVIII es muy alto para una economía premoderna e insinúa una importante fase de prosperidad.

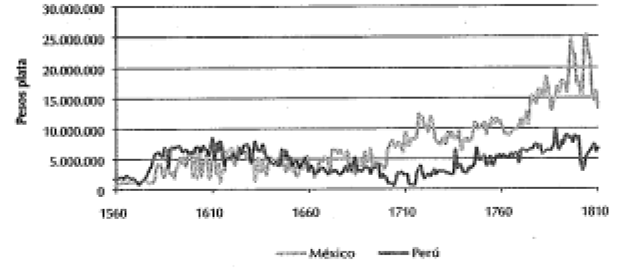
En los diferentes ciclos que repite la explotación del oro unas regiones entran y otras salen, en la medida en que se agotan los veneros o filones más expuestos y fáciles de explotar. De esta manera, hasta 1640, las regiones que aportan son Santa Fe de Antioquia, Cartago y Popayán. Es particularmente en Antioquia —en las localidades de Cáceres y Zaragoza, con la explotación de esclavos— que la producción alcanza su cenit hacia 1790. Después viene la larga depresión anotada, de la que se comienza a salir de 1680 en adelante, con base en las minas del Cauca. Chocó se suma en 1715 y Antioquia se expande mucho más de 1735 en adelan-

Gráfico 2.3 Producción de oro, por regiones



Fuente: Melo (1980).

Gráfico 2.4 Producción anual de plata, México y Perú



Fuente: sitio web de Richard Gardner, http://www.insidemydesk.com/

te (ver el gráfico 2.3), con un sistema individual de mazamorreo que permite que muchos agentes participen, que el comercio se incremente jalonado por la modalidad llamada «arriería» y que se requiera una expansión agrícola considerable para surtir esta lucrativa actividad.

Frente al resto de las colonias, la minería de la Nueva Granada fue mediana. En su punto máximo, a finales del siglo XVIII, obtenía cerca de dos millones de pesos plata al año, según fuentes oficiales, mientras que México produjo entre 15 y 20 millones y Perú-

Bolivia llegó a un máximo de 8 millones, también a finales de la Colonia (ver el gráfico 2.4). En términos per cápita, en Colombia la producción minera era de 2,5 pesos por habitante, mientras que en México alcanzaba unos 3,6 pesos por persona, y en Perú más Bolivia, 6,2 pesos. Una de las diferencias principales es que la Nueva Granada produjo fundamentalmente oro, al tiempo que México y Perú inundaron de plata al mundo, que llegó hasta lubricar el comercio con Asia, a partir de la colonización de las Filipinas por España (Pomeranz 2000). La Nueva Granada fue entonces una colonia pobre pero cuya economía creció con fuerza durante el siglo XVIII, bastante aislada de las corrientes internacionales, a excepción de Cartagena, que era uno de los tres puertos fortificados con que contaba España en América.

B. Las cuentas fiscales y el crecimiento económico del Nuevo Reino de Granada

Contra la convención sostenida por los criollos y aceptada por la historiografía tradicional, de que la Colonia fue un largo período de estancamiento económico, las evidencias sugieren que, al menos durante el siglo XVIII, la Nueva Granada fue relativamente próspera. Se trataba de una economía en gran medida «natural», en la cual cada productor atendía penosamente su propia subsistencia, con un sector minero que proveía parte importante de la riqueza y el excedente del virreinato. En el resto de actividades económicas los arrendatarios y aparceros de las haciendas producían pequeños excedentes, al igual que los indígenas tributarios y los esclavos, los artesanos y los transportistas que guiaban recuas de mulas o llevaban la carga en su propio lomo. Los esclavos laboraban las minas y debían asignar parte de sus efectivos a obtener los alimentos del resto, y si estaban en las haciendas se les concedía un lote de pancoger, de manera similar a los arrendatarios, agregados o concertados. Existían núcleos de campesinos independientes, artesanos y mineros que descendían de españoles pobres que pudieron asentarse en las regiones de Guanentá (hoy Santander) y de Antioquia, que seguramente laboraban con una productividad mucho mayor que la del resto del virreinato.

Comercio internacional y tributos

El producto transado en los mercados internacionales y como circulante fue el de la producción de oro a cambio de bienes de lujo, y otros más necesarios, como molinos, trapiches, medios de transporte, armas, etc. Las cifras de las exportaciones de oro son del orden de los 2 millones de pesos plata anual al final de la Colonia, con algunos envíos de algodón, añil y tagua de menor cuantía. El régimen comercial español también fue reformado por los Borbones, quienes apreciaron que era demasiado restrictivo, obtenía ganancias sedentarias y, lo que es peor, impedía la ampliación de los intercambios, haciendo retroceder el desarrollo económico del imperio, asediado por fuertes competidores. En efecto, Inglaterra y Holanda se apoyaban en un comercio mucho más libre e intenso que los enriquecía, y erigían plantaciones de azúcar y tabaco en el Caribe, en el propio patio del Imperio español en América, algo que éste no tardó en imitar desarrollando las plantaciones de azúcar y tabaco.

> Se pasó de un monopolio, validado por un fuerte contrabando y un sistema de galeones insuficiente, a una libertad de comercio instaurada paulatinamente a partir de los setenta. Así, mientras Cádiz perdía su monopolio como puerta de salida de España, en América se abrían lentamente algunos puertos 'menores'. (Bohórquez 2009, 19)

El objetivo era aprovechar mejor las oportunidades que podía proveer una agricultura tropical para intensificar el comercio de bienes españoles y captar así una mayor parte de las exportaciones de oro y plata de las colonias pero también fomentar el comercio entre las propias colonias, que se daba de manera marginal y no del todo legal.

Cuando se mira con atención la exportación total, dividida en caudales (oro) y frutos (algodón, quina, palo brasil, cacao), es sorprendente el dinamismo de estos últimos, en particular desde la década de 1790. La irregularidad de la serie refleja los problemas de seguridad de la flota española para surcar los mares en tiempos de guerra, en especial con Inglaterra. Muy rápidamente, los frutos de la

Tabla 2.2 Exportaciones por el puerto de Cartagena, 1784-1793

Año	Caudales	Frutos	% frutos
1784	1.570.217	80.308	4,90
1785	1.817.098	164.695	8,30
1786	372.156	89.942	19,50
1787	4.424.081	224.150	4,80
1788	1.939.462	135.059	6,50
1789	2.114.490	166.418	7,30
1790	2.108.328	203.773	8,80
1791	2.558.245	289.279	10,20
1792	1.634.037	225.843	12,10
1793	671.117	248.199	27,00

Fuente: Bohórquez (2009, 27).

tierra aumentan su proporción en el valor de las exportaciones por Cartagena, pasando del 5% en 1784 al 27% en 1793 (ver la tabla 2.2). En 1797 aparecen 455.000 pesos en frutos, lo que representa ya un 23% del valor de las exportaciones promedio, pero continúa aumentando: en 1802 aparecen 635.000 pesos, más del 30% del valor exportado, y Narváez y La Torre informa de 795.000 pesos en 1804 (Bohórquez 2009, 28), que ya son casi un 40% de las exportaciones de la Nueva Granada. Es una suma tan importante que frente al PIB de la Colonia de 25,3 millones de pesos, la cifra de 1804 equivale a 3,1% del mismo, algo que no ha sido reconocido adecuadamente por la literatura histórica. El artículo de exportación más llamativo es el algodón, y eso significa que hubo importantes inversiones y movimiento de tierras y trabajadores en el interior y en las tierras de la Costa Caribe. Significa también que la política borbónica de diversificar el comercio con la metrópoli y de integrar mejor a las colonias a un mercado común estaba obteniendo muy buenos resultados.

Los productos transables dentro de la economía eran el aguardiente y el tabaco, el ganado, las mieles y la panela, la sal, alpargatas, y las ropas de la tierra. Los estancos sobre el tabaco, el aguardiente y la sal eran monopolios que le permitían a la Corona extraer una parte importante del excedente local. Los ingresos tributarios y por estancos de la Corona en la última década de su dominación alcanzaron en promedio la suma de 2,4 millones de pesos, de los cuales unos 770.000 (32%) surgían exclusivamente de los estan-

Tabla 2.3 **Impuestos anuales entre 1761 y 1810 (pesos plata)**

	1761-1765	1776-1780	1796-1800	1810
Cuentas	Valor anual	Valor anual	Valor anual	Valor
Minería	63.350	99.976	216.862	228.000
Comercio	93.565	128.96	174.172	184.880
Tributo Indígena	17.307	30.944	102.815	47.000
Venta puestos	7.820	9.116	14.893	70.000
Estancos	141.846	366.271	860.612	853.500
Comercio exterior	38.955	35.122	98.061	191
Diezmos	17.890	21.196	42.841	100.000
Suma común	124.082	270.140	1.510.256	811.377
Totales	506.815	961.670	2.576.100	2.445.000
Impuesto/hab	0,72	1,21	2,74	2,5
Impuesto/PIB	3,0%	4,7%	10,4%	8,4%

Fuentes: para los promedios de los quinquenios entre 1761 y 1800, Meisel (2004); para 1810, Jaramillo (1987) (ésta es una cuenta fiscal que está posiblemente incompleta).

cos de tabaco y de aguardiente (ver la tabla 2.3). El impuesto a la minería había sido reducido sustancialmente para fomentar la actividad, lo cual debía conducir a una mayor prosperidad general y, por la vía de los estancos y las alcabalas, a aumentar sustancialmente el recaudo tributario.

Los recolectores de diezmos participaban en subastas anuales para cada juzgado o localidad y debían estimar seriamente lo que recaudarían, bajo pena de tener que pagar una caución, en caso de que sus cálculos fallaran. Un cálculo burdo del valor de la agricultura y ganadería que pagaban el diezmo sería entonces de 5,8 millones de pesos plata. De este cálculo quedarían por fuera los pequeños cultivos y la agricultura de los resguardos, ya sometida al tributo indígena, así como la producción de la provincia de Pasto y de toda la Costa Atlántica. Como puede apreciarse en la evolución del tributo indígena, es relativamente pequeño en 1761-1765 —3,4% del total de impuestos—, y se reduce al 1,9% en 1810, lo que refleja la virtual extinción de la nación de indios. Los pequeños cultivos, sobre todo los de la Costa Atlántica, los cuales generaban pocos excedentes, estaban exentos y lejos del poder de la Corona y sus diezmeros.

Como se puede deducir de los datos presentados en el gráfico 2.5 y la tabla 2.4, la Nueva Granada pasó de tener una carga de los

Gráfico 2.5 **Impuestos en el PIB colonial**

Fuente: Meisel (2004) y cálculos propios.

Tabla 2.4 **Impuesto en varias colonias de América alrededor de 1800. Impuestos por habitante en dólares corrientes de 1800 (1 dólar = 1 peso plata)**

País	PIB/hab	IMP (miles)	IMP/hab	IMP/PIB
Colombia	27	2.576	2.7	10,20%
Argentina	82	1.121	3.4	4,20%
México	40	31.618	5.3	13,20%
Brasil	29	4.2	1.7	4,90%
Perú	33	2.455	1.9	5,70%

Fuente: Coatsworth y Taylor (1998), tabla 1.5, p. 35. El cálculo para Colombia es nuestro y se presenta más adelante.

impuestos en el PIB de 3% antes de comenzar a surtir efecto las reformas borbónicas durante el siglo XVIII, a verlas triplicadas hacia la entrada del siglo XIX. Comparativamente, el Nuevo Reino de Granada tenía una de las cargas más pesadas de las colonias españolas, sólo por debajo de Nueva España (México), que, según algunos analistas, acusaba síntomas de estancamiento, precisamente por la alta tributación que era transferida a la Madre Patria y que incluso la dejaba exangüe de numerario. Argentina tenía escasa población pero ya contaba con un intenso comercio y soportaba pocos impuestos, mientras que Perú constituía un caso intermedio de explotación platífera, con una carga tributaria menos oprobiosa. Falta por considerar otra carga que iba a financiar las activida-

des de la Iglesia católica, y que alcanzaba para la Nueva Granada la suma de 350.000 pesos, otro 1,4% del PIB. La carga tributaria total es entonces para la Nueva Granada de 11,4% del PIB, al sumar los impuestos para la Corona y los destinados a la Iglesia.

Una carga tributaria de esta magnitud era corriente para un país capitalista de la época, como era Inglaterra en tiempos de paz. Pero en un país precapitalista constituía ciertamente un freno importante para el desarrollo económico, algo que entendieron bien los economistas criollos de la época.

Las cuentas virreinales

El virreinato de Nueva España (México de hoy) tenía un PIB por habitante de 41 pesos (Coatsworth y Taylor 1998) y era una de las más ricas colonias españolas, lo que hace ver como una economía más pobre el cálculo nuestro para la Nueva Granada, de 27,4 pesos (ver la tabla 2.5), pero que es coherente con la riqueza aparente de ambas colonias y con su comercio exterior.

En términos per cápita, mientras que en Colombia la producción minera era de 2,5 pesos (sin desviaciones para financiar el contrabando o servir de medio de pago), en México alcanzaba 3,6 pesos por persona. Se podría afirmar que en ambos casos el crecimiento económico durante el siglo XVIII fue liderado por el sector minero (Dobado y Marrero 2006). En nuestro caso, la minería en

Tabla 2.5 Cálculo del PIB de la Nueva Granada en 1800

Sector	Pesos plata	Participación
Agricultura	14.000.000	55,6%
Minería	3.000.000	11,9%
Artesanía	3.500.000	13,9%
Comercio	1.100.000	4,0%
Gobierno	2.576.000	10,2%
Transporte	1.100.000	4,4%
Total	25.346.000	100,0%
Población en 1800	938.580	
PIB por habitante	27,4	

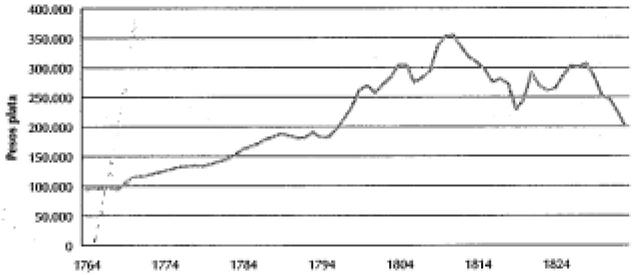
Fuente: Kalmanovitz (2006, 167).

1800 contribuía con cerca de 12% del PIB, y durante el siglo anterior había presentado un crecimiento anual de 2,5%, que se torna más sistemático y acelerado para la segunda mitad del siglo.

El virreinato de la Nueva Granada obtuvo un buen crecimiento económico durante la segunda mitad del siglo XVIII, evidente en la producción de oro, en los resultados fiscales y en los diezmos para las regiones de Colombia central, como lo atestigua Brungardt, de Cauca y del Valle del Cauca en particular, pero, igualmente, Antioquia registra un auge del comercio (Brungardt 1974; Melo 1980; Twinam 1985). En la región que hoy en día corresponde al departamento de Santander se observa una vida económica activa basada en su artesanía, en su pequeña agricultura y en su intenso comercio con las regiones mineras del virreinato. La región de la costa, y Cartagena en especial, tiene también un buen comportamiento, gracias al alto gasto comprometido en su defensa y a su muy escaso ordenamiento (Herrera 2002, 116). Aunque en la Nueva Granada también aumentan drásticamente los impuestos con las reformas borbónicas, éstos no parecen frenar demasiado la dinámica expansiva que llevaba la economía. En este virreinato aumenta la minería del oro, metal que era utilizado también como medida de cambio interna cuando era extraído ilegalmente y se intercambiaba en polvo por mercancías para las zonas mineras de Antioquia y Chocó. Como se mostró antes, los incentivos tributarios aplicados a la minería explican parte del crecimiento evidenciado en la última mitad del siglo XVIII, lo cual tuvo efectos multiplicadores en la agricultura.

La agricultura de la región central del virreinato debió de crecer a una tasa similar a la de los diezmos, que lo hizo al 2,9% anual entre 1763 y 1813, según Brungardt (ver el gráfico 2.6), aunque, como se vio, aumentó la eficiencia de la recolección de todos los impuestos, y, además, hubo un alza muy fuerte de los precios de la carne durante el mismo período, que debió de hacer menor la cifra real (según Safford 2003, tres veces entre 1720 y 1800), lo cual sugiere pocas mejoras en la productividad e incapacidad de respuesta del sector frente a una demanda creciente. Para la región del Cauca, la cifra de crecimiento de los diezmos fue menor, del 2% anual entre 1722 y 1800, lo cual, aun con cambios de precios, está bien para una economía premoderna. La agricultura de

Gráfico 2.6 Diezmos, Región Central, Nueva Granada



Fuente: Brungardt (1974).

Antioquia también estaba en fuerte expansión, como lo revelan sus diezmos, impulsados a su vez por un crecimiento sostenido de su minería y de su comercio (Twinam 1985).

Otro estímulo al crecimiento, muy concentrado regionalmente, era el gasto en la defensa de Cartagena, unos 600.000 pesos al año más 100.000 tomados directamente de su Caja Real, que recaudaba los impuestos al comercio exterior, que también se manifestó en una mayor demanda para surtir las tropas y los trabajadores de las fortificaciones (Meisel 2003). El gasto en defensa de Cartagena pudo llegar a ser del orden del 2,8% del PIB del virreinato, de acuerdo con nuestras cifras. El aumento de impuestos pudo entonces afectar negativamente a la región del centro pero benefició a la Costa Atlántica, debido a los gastos en la defensa del puerto. A diferencia de Nueva España, en la Nueva Granada no hubo al parecer contracción monetaria, mientras que el excedente que se exportaba obtenía un descuento importante al ser reinvertido en Cartagena. La agricultura en la región del Magdalena y el levante de ganado en el hoy Bolívar dieron lugar a una división del trabajo y a un comercio incrementado entre ellos, aunque hacia el oriente los «indios bravos» no habían podido ser controlados por la Corona (Herrera 2002).

Así, la recuperación demográfica del siglo XVIII estuvo detrás de una creciente división regional del trabajo entre los distritos

mineros de Antioquia, Chocó y Cauca con los centros artesanales de Santander, Nariño y Santa Fe, que concentraba la burocracia virreinal de altos ingresos, mientras que en el altiplano se producían el trigo, la cebada y la papa, y se engordaba el ganado que venía de los Llanos Orientales, del Tolima y del Huila.

El impacto fiscal en el crecimiento de largo plazo del PIB

Uno de los temas que permite dilucidar la aproximación a las cuentas «virreinales» es el peso del Estado en la economía y el de las remesas al exterior, que debieron de afectar el crecimiento económico. Como ya se vio, los impuestos en 1800 fueron más de una décima parte del PIB, figura muy alta para patrones premodernos. Sin embargo, parte de estos recursos fueron gastados en la defensa de Cartagena, y otra parte, en los sueldos de la burocracia española y criolla. Las remesas que hizo el virreinato a España no parecen haber ocupado más del 1% del PIB colonial, que para el contexto de una economía preindustrial puede ser un monto importante, pues toca un excedente pequeño que financia la inversión.

El mayor impacto negativo del Estado colonial resultó de que éste se apropió de todas las áreas rentables de la economía que estancaba y de los recursos generados por los impuestos a los que estaban sometidos tanto el comercio internacional como el local. Al mismo tiempo, otorgaba privilegios a los miembros del gremio comercial, los llamados «consulados», frenando de esta manera el desarrollo comercial y el de la acumulación privada de capital. Además, impidió el surgimiento de bancos privados, que ya eran fuertes en Holanda, Inglaterra, y en las colonias del norte de América. En la historiografía económica colombiana existe un consenso extendido en el tiempo sobre el impacto negativo que sobre el crecimiento tuvo la opresión colonial, en el cual fue particularmente importante el monopolio de comercio para impedir su profundización. Las trabas monopolistas e impositivas justificaron la Independencia en términos económicos.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos impuestos por el Imperio español, los resultados en la segunda parte del siglo XVIII indican

que la economía neogranadina estaba creciendo bien, apoyada en la profundización de una división regional del trabajo, en la intensificación del comercio interno y externo, en las innovaciones en el transporte y en la minería, esta última favorecida a su vez por menores impuestos.

Conclusión

La Conquista significó para el territorio de lo que es hoy América Latina un cambio institucional que determinaría de manera importante el desarrollo de largo plazo de los países que hoy la conforman. Sus estructuras económicas se sustentaron en instituciones de tipo extractivo, como el monopolio del comercio exterior, el estanco de las actividades más lucrativas, la enorme carga impositiva y el sometimiento de la mano de obra.

Sin embargo, las reformas económicas del siglo XVIII emprendidas por los reyes Borbones crearon condiciones que favorecieron el aumento del producto agregado de los dominios españoles en América, en particular de la Nueva Granada, incluidas mayores oportunidades de comercio, que debieron de beneficiar a los criollos. Aun si el régimen español permitió cierto crecimiento, se puede insistir en que las instituciones coloniales produjeron un rígido sistema social de castas, crearon sistemas productivos basados en la servidumbre y la esclavitud, restringieron el comercio y la banca e impusieron pesados tributos que impidieron que la Nueva Granada, como también el resto de colonias españolas, creciera de acuerdo con su potencial. Faltaba la creación de mercados libres de trabajo, de tierra y de capital para poder tener un desarrollo económico sostenido, algo que el viejo régimen español absolutista no podía emprender. Al impedir todo autogobierno en las colonias, reflejo a su vez del aplastamiento de los Parlamentos o Cortes en España, no se construyeron en la América ibérica los escenarios para la negociación política entre intereses económicos y regionales, obstaculizando la elaboración de unas reglas de juego que acomodaran los intereses distintos de las élites. De esta manera, el crecimiento económico fue menor que el que posibilitaban las condiciones objetivas, y era además escasamente sosteni-

ble en el largo plazo. El desarrollo económico sería esquivo para los criollos después de la Independencia, pues el conflicto político y social desatado por el colapso del orden colonial no contaba con los cauces institucionales propios de la democracia liberal. Había que construirla, y eso fue muy difícil. Se produjeron entonces una gran inestabilidad política y un desorden endémico que explican un crecimiento económico apenas vegetativo, similar al crecimiento de la población durante el largo siglo XIX.

Capítulo 3
La Independencia y la economía en el siglo XIX[4]

El siglo XIX fue esquivo para el desarrollo económico del país. El fuerte impacto que provocó la Independencia hizo empobrecer más una colonia que no había sido particularmente rica, con efectos que se sintieron por lo menos hasta 1850. La participación en la órbita comercial ibérica se perdió, mientras que el mercado mundial impulsado por Inglaterra, Holanda, Alemania y Francia no mostró suficiente dinamismo durante la primera mitad del siglo XIX como para estimular el crecimiento económico del globo y del país. La ex colonia contaba con algunos pocos productos alternativos de exportación distintos al oro, que surgieron al final del siglo XIX pero que no pudieron consolidarse dentro del desorden que siguió a la Independencia. La producción de oro se deterioró, con la consecuente reducción de los ingresos externos. El pobre comercio exterior escasamente ayudó a salir de la contracción producida por la guerra. Pero sobre todo, el desorden político y social amenazó los derechos de propiedad de las élites, frenando sus posibles inversiones, mientras que las reglas constitucionales se cambiaban con demasiado frecuencia, desorientando a los agentes y fomentando la fuga de capital.

---

[4] Este capítulo se deriva del estudio de Salomón Kalmanovitz y Edwin López Rivera, *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo XIX*, elaborado con apoyo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. En algunas secciones colaboró José Vidal Castaño.

A. El debate sobre los costos de la Independencia

«La Independencia fue seguida de inestabilidad política, conflicto violento y estancamiento económico (décadas perdidas), que duraron cerca de medio siglo» (Bates, Coatsworth y Williamson 2006, 3) y que desviaron el ingreso per cápita de la región con respecto al patrón norteamericano. La conclusión implícita de estos autores es que la colonización anglosajona terminaría siendo más exitosa que la ibérica en términos de desarrollo económico y de estabilidad política de los estados independientes que se forjaron después de la Independencia.

Según Leandro Prados, «la desintegración monetaria y fiscal producida por la Independencia [liquidó] la mayor unión monetaria y fiscal existente, contribuyendo a la fragmentación política, que se reflejó en administraciones nacionales débiles y con costos de transacción crecientes» (Prados 2009, 282). De situaciones fiscales que generaban excedentes estructurales —parte de los cuales se transferían entre los virreinatos y capitanías (situados) y otros se remitían a la metrópoli— se pasó a déficit crónicos que le restaron capacidad al nuevo Estado para garantizar la propiedad de sus ciudadanos y para erigir la infraestructura necesaria, con el fin de vincularse a los mercados o construir capital humano. La administración en pequeño de los nuevos estados multiplicó los costos de la gestión pública y los tornó muy ineficientes, por el solo hecho de perder las economías de escala que tenía la administración de un imperio de ultramar que, como el español, estaba crecientemente integrado a la metrópoli. Para el historiador peruano Carlos Contreras, la Independencia la ganaron los buenos pero los nuevos países fueron administrados por los malos, expresando el hecho de que la burocracia española era letrada, bien paga y eficiente, mientras que los funcionarios de las repúblicas no contaban con estas cualidades (Contreras 2008).

Prados afirma que, primero, la liberación de la carga fiscal del sistema imperial fue neutralizada en parte por los costos más altos de autogobierno; segundo, la integración con la economía mundial trajo ganancias netas para las economías de América Latina, aunque estuvieron desigualmente distribuidas; tercero, en la América Latina independiente el ingreso per cápita obtuvo un

crecimiento moderado en promedio pero exhibió una gran varianza entre regiones. No acepta entonces que se trató de décadas pérdidas: «Comparada con Estados Unidos, la posición de América Latina se deterioró, pero permaneció inalterada con respecto a la periferia europea y mejoró claramente frente a África y Asia. Por lo tanto, las 'décadas perdidas' parece ser una descripción del período carente de pruebas» (Prados 2009, 279).

Como todas las argumentaciones generales y de comparaciones estadísticas desprovistas de mecanismos de causalidad, la crítica de Prados no absuelve la diferencia en los marcos institucionales que legó cada uno de los imperios a sus colonias, y su impacto sobre el desarrollo económico de largo plazo: régimen democrático liberal en las colonias inglesas frente al absolutismo ibérico; separación de la Iglesia y el Estado, que no fue posible en el caso latinoamericano; sistema legal segmentado frente a la igualdad de los ciudadanos; colonos blancos con derechos de propiedad en el norte contra indígenas y mestizos desprovistos de tales derechos, y blancos que los tenían en exceso en el sur; sistema financiero privado contra crédito eclesial; y tantas otras facetas que explican por qué la acumulación de capital en el caso del norte de América fue más rápida y sostenida que al sur de la frontera del río Grande. Si uno compara América Latina con otras colonias europeas en África o Asia, tan o más oprimidas, cuyas poblaciones organizadas tribalmente carecían de libertad y de oportunidades de acumular capital, pues el resultado va a ser menos malo para América Latina que si se compara con el líder del desarrollo económico mundial.

Para el caso colombiano, como se verá, el siglo XIX va a contabilizar seis décadas perdidas y cuatro de crecimiento positivo, siendo los períodos de 1800-1809 y 1850-1886 de expansión económica. En el resto del siglo hubo contracción del PIB por habitante. Nuestro enfoque estará entonces más de acuerdo con Bates, Coatsworth y Williamson, aunque nos concentraremos en un estudio de caso, Colombia, con el cual se busca entender los mecanismos institucionales que se forjaron sobre el legado hispánico.

La Independencia: búsqueda de un nuevo orden institucional y político

Como se deduce del debate entre Prados y Bates, Coatsworth y Williamson, el cálculo de los costos y beneficios de la Independencia constituye un tema apasionante de la historia económica. Se trata de dilucidar si el desmonte de una organización económica ineficiente, basada en los monopolios públicos y privados sobre la producción y el comercio, produjo suficientes beneficios a largo plazo que justificaran los costos de la empresa. La economía colonial tenía cierta capacidad de crecimiento, en la medida en que los incentivos provistos a la minería la convertían en un sector líder que impulsaba la economía. La calidad y rapidez de ese crecimiento, sin embargo, eran inferiores a las que ofrecía un régimen capitalista basado en la libertad económica, que asignaba más eficientemente los recursos, extraía una baja tributación, proveía inversión extranjera y crédito, y permitía su participación en un dinámico mercado mundial.

En consecuencia, había que erradicar buena parte de lo que los españoles habían sembrado: un sistema de castas separadas legalmente, relaciones sociales de servidumbre y de esclavitud, monopolios de comercio y de los bienes más transados en la sociedad colonial y, no menos, una tributación excesiva que incluía los diezmos, que financiaban el culto. Los costos de la Independencia fueron evidentemente muy altos, el mayor de los cuales fue la pérdida del orden político que sostuvo el Imperio español de ultramar por más de tres siglos.

Mientras que los países frontera del Imperio español que lograron la independencia sin guerras de liberación —como Argentina, Costa Rica y Chile— pudieron establecer tempranamente regímenes liberales abiertos al comercio, los que contaban con instituciones hispánicas más enraizadas vivieron más intensamente el conflicto y tardaron más en alcanzar alguna estabilidad política y economías abiertas. «Los obstáculos institucionales al crecimiento económico [...] fueron mayores en las zonas de población autóctona estable, donde quedaron encarnados en un 'pacto' colonial entre España y la élite colonial», anota John Coatsworth, para la América colonizada por Iberia (Coatsworth 2006). Fueron este

tipo de regiones las que se vieron más polarizadas por el conflicto que dividió a los criollos y a los mestizos y sumó a los indígenas a la causa real, siendo Colombia una de las más inestables políticamente del continente durante el siglo xix.

Lo cierto es que la caída de la Corona española desató la anarquía en casi todas sus colonias. Surgieron iniciativas constitucionales en villas y provincias, a la vez que un gobierno provisional instaurado por las cortes de Cádiz ofreció amplia representación a sus congéneres de ultramar. La Constitución aprobada en Cádiz en 1812 fue progresiva porque instauró el voto universal masculino, sin requisito de propiedad o alfabetismo, que incluyó a criollos, mestizos e indígenas (excluyó a los esclavos) y estableció gobiernos provinciales y ayuntamientos de origen popular (Rodríguez 2005).

La restauración de Fernando VII en el poder en 1814 le permitió abolir las cortes y desconocer la Constitución gaditana. En la Nueva Granada sólo en el pronunciamiento constitucional de Cartagena se hizo sentir la influencia de las cortes de Cádiz y la versión más radical de los derechos del hombre (Martínez Garnica 2006). En sentido opuesto, la Constitución de Cundinamarca de 1811 propuso una monarquía constitucional que mostró el carácter excluyente de los criollos frente a las castas inferiores, su pretensión de continuar centralizando los ingresos del resto de regiones y el temor de perder el dominio sobre el orden político legado por España. Otras iniciativas más federales en otras provincias de diferente inclinación política, inspiradas en la experiencia norteamericana y promovidas por Camilo Torres, llevaron a guerras intestinas que facilitaron la reconquista española de 1817.

La historiografía tradicional ha llamado a este período la «Patria Boba», pero el conflicto no surge de la estupidez humana sino de la inexistencia de gobiernos protonacionales en cada colonia —cuerpos colegiados con funciones políticas y económicas donde existiera representación de los criollos—, que la Corona nunca permitió ni en la propia España, lo cual dificultó la construcción de nuevos espacios de negociación política, con el derrumbe del Imperio hispánico. Por contraste, las asambleas de las nueve colonias anglosajonas, que sí contaban con experiencias de autogobierno, se apoyaban en un área de libre comercio, legislaban sobre im-

puestos y contaban con recursos para hacer inversiones en educación e infraestructura. Fue menos difícil para ellas, en el fragor de su guerra de independencia, entrar en una negociación compleja que culminó en una confederación dotada de una Constitución eficiente y legítima que perdura hasta el día de hoy.

Clément Thibaud sugiere que las estructuras castrenses de los ejércitos bolivarianos cumplieron un importante papel en la conformación de las identidades nacionales. Ante la ausencia de poder generada por la confrontación con la metrópoli, su influencia en las instituciones de gobierno llevó a la aparición del caudillismo y retrasó la conformación de un sistema de gobierno parlamentario que permitiera la creación de espacios de negociación política de los conflictos. Simón Bolívar, en particular, se oponía al federalismo, a la división de poderes y a una representación universal. Por tanto, no existieron las condiciones institucionales y políticas necesarias para que el proceso económico se desarrollara de manera dinámica en los países que antes conformaron la Nueva Granada, al menos durante la primera mitad del siglo XIX (Thibaud 2002).

La pugna fundamental en los años de la posindependencia en los países liberados por Bolívar fue la oposición a formas de gobierno centralistas con un enorme poder concentrado en la presidencia vitalicia del propio Bolívar, quien además podía nombrar a su sucesor, combinado con restricciones de ciudadanía a los que no contaban con propiedad o no sabían leer y escribir. Se le oponía una visión más liberal y federalista, que proponía reglas menos restrictivas de participación política. Las fuerzas localistas y regionales desatadas por la Independencia fueron contenidas por las necesidades militares de los criollos de enfrentar la reconquista española, que terminó siendo muy cruenta y requirió movilizar importantes recursos humanos y productivos.

La guerra de liberación obligó a centrar todos los esfuerzos en fortalecer el ejército y, con ello, a centralizar el incipiente Estado. Una vez expulsados los españoles del territorio que se vendría a denominar la Gran Colombia, pero todavía con un poder realista amenazante en territorio peruano, Venezuela aprobaría su Constitución de Angostura en 1819, muy influida por Simón Bolívar, que le introdujo fuertes rasgos dictatoriales. Entre éstos figuraban

la división de ciudadanos entre activos y pasivos (sin derecho a elegir o ser elegidos), acreditar propiedad de 500 pesos para los activos, mientras que el presidente concentraba todos los poderes, pudiendo incluso invalidar sentencias judiciales. Le seguiría la Constitución de Cúcuta, en 1821, que federaba a Venezuela, Ecuador y la República Granadina, y que intentaba darse una organización un tanto más liberal y descentralizada que la propuesta por Bolívar.

La Constitución de 1821 se inspira en el derecho divino como fuente de soberanía: reconoce la religión católica como única verdadera que acoge y protege. Era muy difícil para los criollos implementar el ideal de la Ilustración de establecer instituciones sobre la base de la razón, para lo cual habría sido imprescindible separar al Estado de la Iglesia. Según la Carta de 1821, los ciudadanos deben saber leer y escribir a partir de 1840 para participar en elecciones (lo cual, además de ser restrictivo, reconoce un problema de analfabetismo generalizado), pero adicionalmente deben tener un patrimonio de 100 pesos o, en su defecto, una profesión que les permita la independencia, excluyendo de la ciudadanía a jornaleros, arrendatarios y sirvientes. La Constitución introduce un sistema de votación indirecto, mediante electores cantonales, cuyos requisitos de propiedad y sapiencia eran mayores. Ellos conformaban asambleas electorales que elegían presidente, senadores departamentales y representantes de provincia, dando lugar a un sistema de votación indirecta, proclive a la manipulación. El cuerpo legislativo se dividía en dos, donde la Cámara contaba con representantes que ejercían por cuatro años, mientras que los senadores tenían períodos de ocho años y se cambiaba la mitad cada cuatro años, siguiendo el modelo norteamericano (Restrepo Piedrahíta 1995).

La lucha entre Bolívar y los políticos neogranadinos se zanjó a favor de la facción liderada por Santander, permitiendo el surgimiento de Colombia como país independiente después de la disolución de la confederación, en 1832, dando al traste con otro de los sueños del caudillo libertador de ser conductor de un gran imperio americano (Rodríguez 2005).

Las guerras de independencia fueron también guerras civiles, en cuanto el partido realista representaba la tradición y la religión

legadas por el Imperio español, siendo los criollos liberales hijos rebeldes del mismo tronco que compartían los privilegios de élite. Los indígenas sabían que las instituciones que les había provisto la Corona, y que alguna protección les ofrecía, serían desmanteladas por las reformas del partido independentista. Los esclavos, por su parte, le dieron la bienvenida a la Independencia porque les prometía la libertad en una generación, e incluso inmediata para los que participaran en la contienda, pero algo similar les ofrecieron los realistas, y pronto quedarían desilusionados con la lentitud que tomaría su emancipación. El conflicto no se cerraría con la derrota y expulsión de los españoles hacia 1820 sino que se incubaría en el cuerpo social, para estallar nuevamente en reiteradas guerras civiles. Ahora los nuevos contendores serían el Partido Conservador, que defendía el legado hispánico, y los independentistas, transformados en Partido Liberal.

Las fisuras sociales prefiguran otros costos económicos que tuvo la Independencia: destrucción de vidas, activos productivos, reses, mulas y caballos, colapso de la esclavitud y de las regiones mineras, como el Chocó y Cauca, que dependían de ella. La Costa Atlántica sufriría aun más; el debilitamiento de la esclavitud la perjudicó también y además se esfumarían los gastos militares y en construcciones de Cartagena, lo cual multiplicaba en un alto ritmo la actividad económica. Hay también evidencias de algún grado de desurbanización: Bogotá pierde algo de población entre 1825 y 1850; Cartagena, en especial, también pierde población, al igual que la suma de 10 municipios principales, que pierden 2% de su participación en la población total (Ocampo 1984b).

La política y la guerra debilitaron la institución de la esclavitud y, por lo tanto, la minería se contrajo primero, estancándose después, con la excepción de Antioquia, que mantuvo cierta dinámica con su pujanza de colonización hacia el suroccidente y su pequeña minería independiente. La guerra misma y la posterior inestabilidad en las reglas de juego propiciaron la fuga de capital.

En efecto, lo más costoso a largo plazo del proceso independentista sería la inestabilidad política. El cambio frecuente de las reglas constitucionales afectaba los planes de los pocos empresarios que surgieron de la matriz colonial, y sus negocios difícilmente prosperaron. Comercios, minas y haciendas quedaban sometidos

Tabla 3.1 Número de nuevas constituciones en América Latina

País	1810-1829	1830-1916	1810-1916
Venezuela	3	12	15
Colombia	4	9	13
Argentina	6	1	7
Chile	6	1	7
Promedio	2	6,6	8,6

Fuente: Dye (2006, 178, 179).

a riesgos de expropiación, de préstamos forzosos durante los conflictos y de cambios frecuentes en las reglas de juego que organizaban la sociedad. En efecto, Colombia tuvo nueve constituciones durante el siglo XIX y fue uno de los países más inestables de la órbita hispanoamericana, si se compara con los países del Cono Sur, que sólo tuvieron una constitución en este mismo período (ver la tabla 3.1).

Según el número de constituciones con que se organizan los países latinoamericanos, el período 1810-1829 es de inestabilidad y transición, dadas las guerras de independencia para todos los países de América Latina. Pasada esta transición, la inestabilidad aumenta entre 1830 y 1916, aunque no sucede lo mismo en todas partes. En promedio, el período de cada Constitución en el continente fue de sólo 20 años, pero para Colombia fue de menos de 10 años.

Tuvo que pasar mucho tiempo hasta que se adecuara y modernizara el sistema fiscal colombiano hacia uno simplificado, basado fundamentalmente en el arancel externo. La desorganización estatal y los bajos impuestos impidieron construir caminos adecuados entre el escarpado interior y las costas. Aunque las constituciones de Cúcuta y las que siguieron desmontaron el sistema de castas al introducir la igualdad frente a la ley, política y culturalmente continuó existiendo la exclusión de los que carecían de linaje, propiedad, piel blanca, ingreso, o eran analfabetos. El desmonte de la esclavitud también fue lento, siendo liquidada totalmente sólo en 1851, aunque los propietarios intentaron convertir a sus ex esclavos en arrendatarios de sus haciendas.

La nueva república acometió importantes tareas de modernización: se abolieron las formas colectivas y obsoletas sobre la pro-

piedad de la tierra (el mayorazgo y las manos muertas en poder de la Iglesia, los ejidos y propiedades comunitarias de los indígenas, entre otros) que impedían su movilidad y se liquidó el muy racionado sistema de crédito eclesiástico a favor de la banca libre; se introdujo el moderno código napoleónico de comercio, que reemplazó las Ordenanzas de Cádiz, y se cambió además el contradictorio y confuso sistema de medidas español por el métrico decimal; por último, se debilitaron los fueros corporativos, como los del consulado, el eclesiástico y el de los militares, y se caminó en dirección a la igualdad frente a la ley, aunque esa igualdad estaría muy lejos de ser alcanzada.

De esta manera, se fueron desmontando las taras institucionales del absolutismo español que impedían el desarrollo del comercio y de los negocios, y se empezaron a echar los cimientos de una nueva sociedad, un tanto más liberal, bastante orientada por los códigos franceses legados por Napoleón. Estos cambios comenzarían a rendir frutos durante la segunda mitad del siglo XIX, y plenamente en los primeros 30 años del siglo XX, momento en el cual Colombia entraría en una fase de crecimiento sostenido.

Aspectos económicos de la Independencia

El comportamiento macroeconómico colombiano durante el siglo XIX muestra que mientras que el PIB per cápita en el siglo XX creció a tasas cercanas al 2,4% anual promedio, en el siglo XIX tan sólo creció al 0,1% anual, resultado del pobre desempeño de la primera mitad del siglo (el producto per cápita se contrajo a un ritmo del 0,2% anual) y de la lenta recuperación de la segunda mitad (crecimiento del 0,5% anual). Todas las variables que dan cuenta del crecimiento económico indican un mejor comportamiento durante la segunda mitad del siglo. La minería, que fue uno de los principales sectores de la economía colonial y de los primeros años de vida independiente, se contrajo a un ritmo del 0,43%, lo cual tiene un fuerte peso en el resultado general de la economía. El gasto público se contrajo durante la primera mitad a un ritmo del 0,25% anual, mientras que los ingresos crecieron a un ritmo del 0,27% (ver tabla 3.2), con lo cual se mantuvo el

Tabla 3.2 **Indicadores de crecimiento económico durante el siglo XIX (tasas de crecimiento anual)**

	1800-1905	1800-1832	1833-1850	1850-1886	1886-1905
Población	1,7	1,6	1,6	1,7	1,8
PIB	1,7	1,3	1,8	2,2	1,2
PIB per cápita	0,1	-0,2	0,2	0,5	-0,5
Sectores					
Agropecuario	1,7	1,6	1,6	1,7	1,8
Manufactura	1,7	1,6	1,6	1,7	1,8
Minería	0,02	-0,8	0,23	0,24	-1,48
Exportaciones		-2,56	3,11	2,27	4,15
Importaciones		2,5	1,89	3,37	-3,7
Otras variables macroeconómicas					
Oferta monetaria		-0,82	-1,45		5*
Recaudación fiscal	0,28	-0,29	0,7	2	
Gasto público	1,14	-0,27	-0,01	2,14	0,49

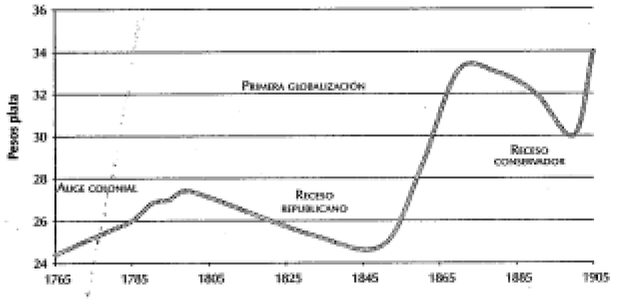
*Desde 1865.
Fuente: Kalmanovitz y López Rivera (2009, 27).

balance fiscal, con esporádicos episodios de déficit pronunciado a principios de la década de 1820 y de 1840 (Junguito 2008).

El PIB por habitante estimado para la Colonia y el siglo XIX (ver el gráfico 3.1) muestra que la desarticulación de la esclavitud hizo colapsar al sector líder, el minero, al tiempo que la cruenta guerra produjo pérdidas importantes para la agricultura y la ganadería de la Costa Atlántica y del sur del país. La caída del PIB por habitante se detiene hacia 1850 y tiene una fuerte expansión con las nuevas exportaciones de tabaco, quina, añil y café, mientras que la minería continúa manteniendo un nivel relativamente constante de producción.

¿Cuánto progreso social pudo darse bajo un crecimiento económico pequeño? La esperanza de vida al nacer muestra una leve mejora durante el siglo XIX. A principios de siglo, la esperanza de vida al nacer era de casi 25 años para los hombres y 29 años para las mujeres, la cual se mantiene casi inalterada hasta 1870, cuando pasa a 26,5 años para hombres, y a 30 para mujeres. Para los primeros años del siglo XX, la esperanza de vida para los hombres era de casi 34 años, y de las mujeres, 36 (Flórez y Romero 2007, 19). Flórez y Romero explican que las guerras, la pobreza y las bajas coberturas de salud pública, más las precarias condiciones socioeco-

Gráfico 3.1 PIB por habitante, 1765-1905



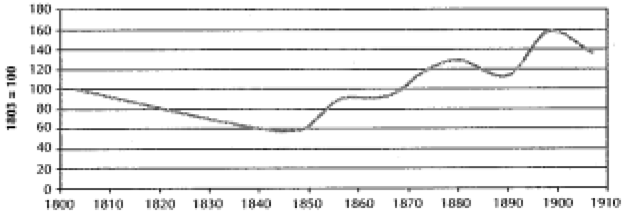
Fuente: Kalmanovitz y López Rivera (2009, 34).

nómicas de la población, influyeron para que la esperanza de vida al nacer fuera tan baja. Las importantes mejoras en este indicador a finales de la década del sesenta pueden estar reflejando mejoras en la calidad de vida de los colombianos de mediados del siglo XIX, proveniente de avances en las condiciones de salubridad, mejoras en la nutrición provista por una ganadería más productiva, y cierto progreso socioeconómico, hecho que se ve reflejado en el importante crecimiento del producto per cápita, como se aprecia en la tabla 3.2.

B. Los efectos de la Independencia

Las tasas de crecimiento del producto per cápita tanto para la primera como la segunda mitad del siglo dejan entrever el importante impacto del proceso de independencia sobre el estancamiento económico de la primera mitad del siglo, y la posterior recuperación a partir del auge exportador de los años cincuenta, y de otros síntomas de recuperación como el crecimiento de la oferta monetaria y del gasto publico. Así, el crecimiento del PIB per cápita de la primera mitad del siglo parece haberse contraído a un ritmo del -0,2% anual, y dado que el producto en los primeros años del siglo XX es ligeramente mayor que el de 1800, la recuperación

Gráfico 3.2 Índice de exportaciones por habitante



Fuente: Ocampo (1984a, 89)

de la segunda mitad fue de 0,5% anual entre 1850 y 1886, para devolverse en los últimos quince años del siglo.

El sector exportador sufrió una contracción considerable al perder acceso al comercio español y en los consulados locales, mientras que tampoco se ampliaban los mercados internacionales de materias primas. Ocampo estima que entre 1802 y 1850 la caída de exportaciones per cápita fue de 42% (ver el gráfico 3.2) (Ocampo 1984a, 89). A partir de 1850 se superaría el nivel bruto de exportaciones colonial, y hacia 1870 se habían recuperado también las exportaciones por habitante.

La culminación de la guerra de independencia

El mayor beneficio inmediato de la Independencia fue la reducción de los impuestos, incluidos los diezmos. La suma de los tributos se redujo del 12,5% a cerca del 5% del PIB, lo cual fue una de las grandes ganancias que cosecharon los criollos con la Independencia en la primera mitad del siglo XIX. Tener a disposición del sector privado más de 7,5 puntos del producto que sostenían la administración colonial, los gastos de defensa de Cartagena y el culto de la Iglesia debió de tener un impacto apreciable sobre el consumo de los criollos. El beneficio obtenido por la liberalización del comercio también debió de ser sustancial, en cuanto se reducían los precios de compra de las importaciones y podían aumentar los

precios de venta de las exportaciones, crecían las opciones en calidad y variedad de las mercancías transadas, y, por un tiempo, no hubo contrabando, por lo menos hasta que las tarifas aduaneras se elevaron considerablemente. Surgieron más comerciantes y se dio una mayor competencia, aunque tampoco tanta.

La inversión, sin embargo, no se desataría con fuerza hasta que se liberaran las trabas al comercio exterior, en particular el estanco del tabaco, que siguió siendo de las rentas más altas con que contó el nuevo Estado republicano, pero que precisamente tenía una fuerte demanda en Europa. El control policial del cultivo impedía la ampliación de su oferta. Se tendría que esperar hasta 1850 para permitir la exportación de tabaco por parte de un triopolio criollo (Molina 2003), que dio lugar a un auge exportador que se mantendría durante dos décadas. Se suprimieron los sistemas de arancel para sustituirlos por un sistema de tarifas aduaneras unificado, a lo cual se sumó la eliminación de las alcabalas internas y externas al comercio, culminando con un sistema simple y de bajos costos de recaudación, en 1850 (González 1984). El gran cambio en la estructura del recaudo es la dependencia creciente en el arancel, que en tiempos de la Colonia era el 8% de los ingresos y llega a ser el 52% en 1860, mientras que los estancos mantienen su participación y se eliminan los impuestos al comercio interno y a la producción (ver la tabla 3.3).

Los distintos secretarios de Hacienda expusieron la necesidad de conservar los estancos ante la inexistencia de otras fuentes de tributos para el fisco nacional, hasta que Florentino González los liquidó también en 1850. La realidad mostró la imposibilidad de abandonar completamente el sistema de relaciones económicas y sociales derivadas del sistema colonial.

La evolución de los ingresos del gobierno central refleja no sólo la reducción de impuestos sino también el proceso de federalización, mediante el cual los estados soberanos dispusieron de una mayor parte del recaudo tributario. De esta manera, en 1853 los ingresos de los estados fueron de 800.000 pesos plata, y de 1.900.000 en 1873, lo cual traería la suma de todos los impuestos al 5,1% del PIB en ese año.

La liquidación de los resguardos fue un proceso progresivo que se adelantó en el centro-oriente durante las décadas del treinta y

Tabla 3.3 **Ingresos fiscales, 1810-1860, en porcentaje y en miles de pesos plata**

Rubro	1810	1837	1850	1860
Monopolios	34,7%	37,6%	53%	34%
Comercio exterior	7,8%	33,1%	24%	52%
Comercio y producción	7,5%	12,6%	8%	
Minería	9,3%	6,4%	4%	
Diezmos	4,1%	0		
Tributo Indígena	1,9%	0,4%		
Recaudo Gob. central	2.453	2.381	2.278	1.172
Participación en el PIB	9,5%	6,9%	5,3%	2,0%
Estados soberanos, en PIB	0	0	1,9%	3,2%
Carga total del Estado, en PIB	9,5%	6,9%	7,2%	5,2%

Fuente: Junguito (2008) y cálculos propios.

el cuarenta, y que legalmente se pudo adelantar por ley aprobada por el Congreso de 1850, y que se aplicaría a todos los estados soberanos que comenzaban a conformarse (Palacios y Safford 2002, 360). El proceso significó el otorgamiento de derechos de propiedad privada a los indígenas, que se vieron asediados por la población mestiza y los terratenientes para adquirir sus tierras, aunque en el Cauca los terratenientes consideraron conveniente mantener a los indígenas en sus resguardos, con el fin de proveer la mano de obra temporal que requerían, aunque éstos también los defendieron organizadamente. Los esclavos se tornaron en aparceros de las haciendas o se hicieron propietarios de hecho en los palenques que organizaron tras su huida de sus amos, o se internaron en las tierras bajas e insalubres de Nariño, Cauca y Chocó, a vivir de una agricultura itinerante —dada la baja calidad de los suelos—, de la pesca y de la minería.

Las mercedes de tierras y otros derechos obtenidos por particulares durante la Colonia se mantienen, al tiempo que el gobierno republicano favoreció de manera indirecta la concentración de tierras, a causa de la insuficiencia de los recursos fiscales del Gobierno. En efecto, a mediados del siglo XIX, el 75% de las tierras eran baldíos (Legrand 1988), y una gran cantidad de éstos fue utilizada entre 1820 y 1870 como pago a los antiguos combatientes de las guerras de independencia, puesto que era imposible retribuirlos con dinero.

Efectos de la Independencia en el sector agrícola

El efecto más inmediato de las guerras de independencia y de las posteriores guerras civiles que se sucedieron durante los inicios de la República fue el despoblamiento relativo de las regiones agrícolas. Un Ejército demasiado grande —que consumía en 1844 el 50% del presupuesto nacional y que demandaba ingentes recursos para su sostenimiento— condujo al sistema productivo a un estado de crisis de desabastecimiento; dentro del sector agrícola, el ganadero fue uno de los más afectados. La demanda de carne a través de «contribuciones forzosas» de reses destinadas a convertirse en raciones para los ejércitos mermó de manera importante los hatos existentes (Zambrano 1982).

La producción agrícola se vio disminuida en el período posterior a las guerras de independencia (1830-1835), si se lo compara con un período previo al inicio del conflicto (1801-1805) (ver la tabla 3.4). Mientras que a finales del período colonial la agricultura creció aproximadamente a un ritmo de 1,6% anual, en el período comprendido entre el quinquenio de 1801 a 1805 y de 1846 a 1850, la agricultura se contrajo casi un punto porcentual anual promedio, producto de los efectos inmediatos y de mediano plazo del proceso de independencia sobre la producción agrícola. Estas tasas de crecimiento se basan en un cálculo muy burdo, en el que se refleja la percepción de Aníbal Galindo sobre lo que debió de ser el impacto de las guerras en la economía agraria del país, algo que se repite para la guerra de los Supremos, entre 1841-1843, la cual,

Tabla 3.4 **Índice de producción agrícola**

Período	Índice*
1761-1765	48,3
1781	45,9
1790-1794	65,4
1801-1805	100
1830-1835	84,3
1836-1840	59,3
1841-1843	35,1
1846-1850	69,2

*Base 100 = 1801-1805.
Fuente: cálculos propios, con base en la estimación del valor de la producción agrícola en Galindo (1874).

según Galindo, arrasa con la mitad de la producción agrícola que se tenía un quinquenio antes.

Sin embargo, ya desde el Congreso de Cúcuta existía la preocupación por legislar a favor del sector agrícola, lo cual se reflejaba en los impuestos a las importaciones, establecidos en favor de los productos alimenticios y el aguardiente. En 1824 se exime a los nuevos cultivos de cacao, café y añil del pago del diezmo por períodos de 10, 7 y 4 años, respectivamente, a partir de 1825.

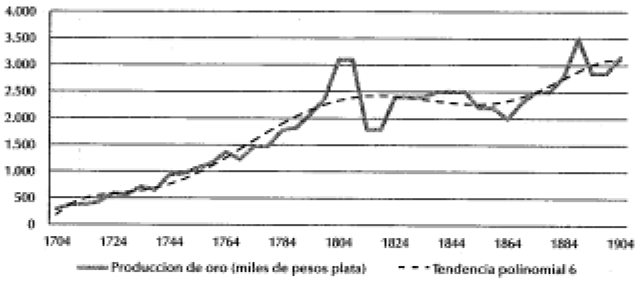
Los intentos de estimular la inmigración de europeos y la inversión en el sector agrícola, en los que se ofrecían tierras entregadas a título gratuito, no tuvieron los resultados esperados. El clima, la geografía escarpada, la pobreza extrema y, sobre todo, la inestabilidad política alejaban a los emigrantes europeos de Colombia, los cuales, cuando decidieron viajar a América Latina, se dirigieron fundamentalmente a países con estaciones y más salubres, como Argentina, Uruguay, Chile, y el sur de Brasil.

Producción de oro

Durante el siglo XVIII el oro fue el principal producto de exportación de la Nueva Granada, y durante el siglo XIX esta situación no varió mucho. Fue sólo a finales de ese siglo, ante la aparición de nuevos productos de exportación como el tabaco, la quina y el café, que el oro perdió participación en el total exportado. En las principales regiones productoras, la minería era fundamentalmente de aluvión y, por tanto, intensiva en mano de obra, que utilizaba esclavos, en los casos del Chocó y Cauca. Es por ello que la huida de esclavos y su reclutamiento durante las guerras, así como la inestabilidad política, llevaron al estancamiento de estas regiones durante todo el siglo XIX.

Tras el final de la guerra, y luego de una importante caída en la producción, el paulatino resurgimiento del sector fue liderado por Antioquia, donde la explotación del oro estuvo en su mayoría en manos de mineros independientes o mazamorreros, que combinaban la actividad de extracción con la agricultura de subsistencia. Las técnicas de extracción continuaron sin mayores avances (salvo la introducción de los molinos de pisones y de arrastre) has-

Gráfico 3.3 Producción de oro, 1704-1904 (miles de pesos plata)



Fuente: Kalmanovitz y López Rivera (2009, 36).

ta finales del siglo xix, cuando empezaron a ser mejoradas con la adopción de bombas hidráulicas y el monitor californiano (Melo 1984, 188).

La producción de oro fue fundamental para alimentar el comercio internacional, constituyendo el principal renglón de acumulación de capital. Luego de ser el sector que lideró el crecimiento de finales del siglo xviii, la minería del oro se estanca en la primera mitad del siglo xix (ver el gráfico 3.3). Entre la multitud de mineros independientes o mazamorreros y los arrieros que atendían sus demandas surgieron empresarios que pudieron amasar fortunas significativas, que posteriormente se invertirían en el comercio, en la banca y en la industria nacional. Esta acumulación fue especialmente significativa en el caso de Antioquia, que le concedería una importante ventaja en su desarrollo económico sobre el resto del país (Melo 1984).

La deuda impaga

Las guerras de independencia y el establecimiento del nuevo orden político y económico demandaron recursos que no alcanzaron a ser cubiertos mediante el recaudo fiscal. De manera que en 1822 y 1824 se contrataron los primeros empréstitos con Inglaterra, por un valor de 6,7 millones de libras esterlinas, dando inicio a una historia marcada por la moratoria, el incumplimiento y las renegociaciones de la deuda (ver la tabla 3.5).

La enorme cantidad de tierras baldías hacían que su valor fuera bajo, así que para el pago de ex combatientes y de los servicios de la deuda, el Gobierno hacía titulaciones de entre 50.000 y 100.000 hectáreas, a nombre de unos pocos beneficiarios, hecho que establecía un marcado sesgo en contra de campesinos y colonos.

En 1830 la Gran Colombia se separó en tres naciones independientes: Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Los pagos se suspendieron hasta la consolidación del acuerdo de repartición, en 1837, en el cual la entonces Nueva Granada adquirió la mitad de la deuda y una parte de los intereses (ver la tabla 3.6). Este arreglo se realizó teniendo en cuenta el tamaño de la población de los nuevos países, y no sus exportaciones ni su capacidad de pago.

Tabla 3.5 Evolución de la deuda externa colombiana, 1820-1910 (miles de libras esterlinas)

Año	Negociador	Nuevos empréstitos	Intereses y ajustes	Deuda total
1822	Zea	2.000	-124	1.876
1824	Arrubla-Montoya	4.750	0	4.750
1834	De Pombo-Michelena	3.313	1.590	4.903
1839	De Pombo-Michelena	3.313	2.584	5.897
1845	Murillo Toro-Ordóñez	3.313	3.776	7.089
1861	Martin-Gutierres	7.090	148	7.238
1874	Camacho Roldán-Pérez	7.238	-5.238	2.000
1895	Roldán-Passmore	1.913	1.601	2.700
1905	Holguín-Averbury	2.700	351	3.051

Fuente: Junguito (1995, 278).

Tabla 3.6 Distribución de la deuda de la Gran Colombia, 1837

País	Participación en la deuda (%)	Principal (libras)	Intereses (libras)	Total (libras)
Nueva Granada	50	3.312.975	1.590.228	4.903.203
Ecuador	21,5	1.424.579	683.798	2.108.377
Venezuela	28,5	1.888.396	906.430	279.826
Total	100	625.950	3.180.456	9.806.406

Fuente: Junguito (1995, 65).

Después de la repartición de la deuda, el país no realizó pagos hasta 1845, año en el que renegocia con los acreedores, gracias a las gestiones de las administraciones Herrán-Mosquera. Con el fin de lograr el buen desempeño en los pagos, se acuerda la capitalización de los intereses vencidos y la rebaja de éstos con respecto a la deuda anterior.

En 1861 se realizó un acuerdo con los acreedores para agilizar el pago de intereses atrasados, estimular la creación de una compañía que promoviera la utilización de tierras baldías y fomentar la emisión de vales. Ésta fue una preparación para que en 1874 nuevamente se llevara a cabo un proceso de negociación, gestionado por Salvador Camacho Roldán y formalizado bajo la administración de Aquileo Parra. Con el surgimiento de los Estados Unidos de Colombia, en 1863, se dio inicio a un proceso de amortización de la deuda exterior y, además, se empezó a considerar la conveniencia de suscribir nuevos empréstitos para financiar la construcción de vías férreas, puesto que los recursos fiscales no eran suficientes. Sin embargo, no hubo condiciones de estabilidad como para volver a ganarse la confianza de los prestamistas internacionales.

Conclusión

La Independencia significó un largo retroceso económico, que finalmente dio paso a la liberación de buena parte de las taras legadas por el absolutismo hispánico y, con ello, a un importante crecimiento, propiciado por la vinculación con el mercado mundial durante el período que se extiende entre 1850 y 1885. Las guerras civiles y los cambios constitucionales frecuentes sirvieron también para frenar el desarrollo económico, en un medio donde no se respetaban los derechos de propiedad de los ciudadanos ni había un compromiso creíble para proteger las inversiones o para hacer cumplir los contratos.

Se fue contorneando un nuevo país, donde perdieron importancia las regiones de Popayán y Cartagena, que se contrajeron primero, para estancarse después; se estancó también Santander, cuya artesanía competiría contra las importaciones, mientras que

la ganaron Antioquia —con su minería y su dinámica colonización del occidente del país— y Cundinamarca, la cual siguió siendo una despensa agrícola y ganadera, y centralizó las rentas del país después de 1886.

Capítulo 4
La formación de la Nación y el federalismo

La noción que tenemos los colombianos sobre la organización federal que se dio el Estado colombiano entre 1850 y 1886 es la de que fue un período de desorden político y deterioro económico. Ésta es la historia escrita por los vencedores de las guerras de fin de siglo, que sustituyeron el experimento democrático liberal por un régimen autoritario, centralista y confesional. Lo cierto es que las reformas liberales del medio siglo tuvieron un efecto bastante notable sobre el desarrollo del país, que, a pesar de las dificultades de transporte, pudo aprovechar un auge del mercado mundial y exportó diversos productos. Los distintos cultivos de exportación que se emprendieron o recolectaron de los bosques no fueron muy estables, pero sacudieron a fondo las regiones y las poblaciones, que se beneficiaron con el flujo de ingresos, las mejoras del transporte y una creciente división del trabajo regional, derivada de la que trataba de ocupar el país en el nivel mundial.

El auge tabacalero se mantuvo durante dos décadas, mientras que los del algodón, el añil y la quina fueron más cortos, pero se fue construyendo un sustrato más estable y creciente de exportaciones de cueros, cacao y, sobre todo, café, que sentaría condiciones adecuadas para el crecimiento moderno que vivió el país durante el siglo XX. Las exportaciones de oro también ofrecieron una especie de colchón de seguridad con qué importar los bienes más necesarios que demandó la sociedad de la época durante todo el siglo XIX.

A. Relaciones internacionales

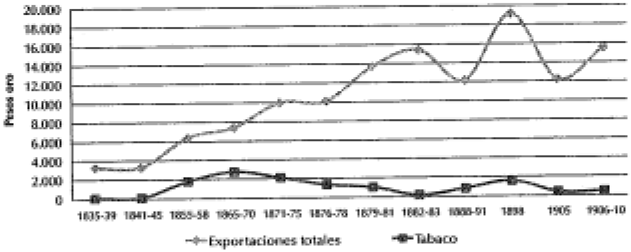
Las grandes migraciones mundiales del siglo XIX se darían en el marco de la primera globalización. Se estima que entre 1815 y 1914 abandonaron Europa 60 millones de personas, con destinos tan diversos como Estados Unidos, Canadá, Hispanoamérica, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica. Los bajos salarios en Europa —como en el caso de Irlanda— y la reducción en los costos de transporte llevaron a que sus habitantes buscaran nuevas y mejores condiciones de vida y migraran hacia aquellos países en donde podían encontrar estas condiciones. Estados Unidos y el sur de América Latina fueron dos ejemplos de regiones en las cuales las escasez de mano de obra determinaba unos salarios relativamente más altos con respecto a los europeos, y un incentivo para la llegada de trabajadores del Viejo Continente, que traían consigo el entrenamiento y las lógicas de la producción industrial.

Colombia no fue un destino importante de estos migrantes, teniendo una débil inserción en este proceso de globalización. Sin embargo, el país se relacionaría con el mundo en el siglo XIX a través de los esporádicos y sucesivos períodos de agroexportación (tabaco, quina y, finalmente, café), que se darían fundamentalmente en la segunda mitad del siglo, favorecidos por las reformas liberales, siendo baja la afluencia de factores productivos (capital y trabajo) de los cuales se beneficiarían otros países latinoamericanos como Argentina. Sin embargo, el flujo tocó a Colombia sólo marginalmente, con los inmigrantes alemanes en Santander y algunos italianos y siriolibaneses en las regiones costeras del país.

Comercio internacional

En el comercio exterior de Colombia se hizo evidente el profundo cataclismo que causó el proceso de independencia y de construcción de un nuevo Estado. Las exportaciones reales por habitante cayeron más de un 40% entre 1803 y 1850, pero de ahí en adelante se recuperaron de manera bastante rápida, superando el nivel inicial hacia 1870 (ver el gráfico 4.1). La caída del volumen bruto exportado fue menor porque el número de habitantes creció

Gráfico 4.1 Exportaciones totales y de tabaco



Fuente: Ocampo (1984a, 100).

aproximadamente al 1,7% durante el siglo XIX, reflejando el hecho de que la minería mantuvo un nivel estable de exportaciones y se fueron dando exportaciones de cultivos nuevos. Posiblemente aumentó la productividad de las nuevas actividades y se redujeran los costos de transporte, porque se comenzó a desarrollar de manera sistemática la navegación a vapor por el río Magdalena; mejoraron los caminos y se abrieron nuevas trochas para los trenes de mulas. La mula en el interior del país y el burro en la Costa Caribe siguieron siendo el medio de transporte fundamental de la economía durante el siglo XIX, pero ahora potenciados por la navegación a vapor de los ríos.

Colombia alcanzó a participar en el auge de comercio internacional con sus exportaciones de tabaco, añil, cueros, café, quina y tagua, y aprovechó poco el flujo de capital y de personas. Las razones para ello fueron de tres clases. En primer lugar, la inestabilidad política, la cual, entre otras cosas, frenó su acceso al mercado mundial del café, aunque las regiones de Pamplona y otras de clima medio en lo que hoy es Norte de Santander alcanzaron a exportar hacia 1870,[5] vía Maracaibo. En segundo lugar, los altos

[5] Sin embargo, el centro y el occidente antioqueño no se percataron del auge de la demanda mundial por el grano, algo que Costa Rica, con gobiernos liberales y costos bajos de transporte, sí logró desde 1860. Cuando la región antioqueña entró al mercado mundial, 30 años más tarde, lo haría de manera fuerte y sostenida.

costos de transporte[6] y la carencia de infraestructuras portuarias, las cuales comenzaron a construirse penosamente a fines del siglo XIX, con Sabanilla y Puerto Colombia, cerca de Barranquilla, y rehabilitando el Canal del Dique para conectar a Cartagena con el río Magdalena. Por último, su ubicación geográfica tropical, azotada por enfermedades endémicas, que siempre impidió que fuera un lugar atractivo para la emigración europea.

Panamá fue el estado soberano más próspero de la época, pues el auge del oro en California la convirtió en la ruta más corta entre el este y el oeste de Estados Unidos, lo cual dio lugar a un vertiginoso crecimiento de la actividad comercial del Istmo y a un desplazamiento considerable de población norteamericana. Justo Arosomena —uno de los más notables líderes panameños, defensor del libre comercio, del sistema judicial basado en jurados de conciencia, de la plena libertad religiosa y de la jurisdicción civil sobre matrimonios y divorcio— anotaba hacia 1850 que la suerte del Istmo era ser «grande, rico y poderoso; servirá al tráfico del mundo por un ferrocarril que acorte aún más la corta distancia entre los dos mares; ofrecerá asilo y trabajo a todos los habitantes del globo, y si no es propiedad exclusiva de una raza o de un pueblo, será el camino y posada de todos los pueblos y de todas las razas» (citado en Martínez Garnica 2004, 74). En 1853 se construyó el ferrocarril entre Ciudad de Panamá y Colón, abaratando el flete entre el Atlántico y el Pacífico y haciendo realidad el intenso desarrollo económico de Panamá. Sin embargo, en 1869 se termina la construcción del ferrocarril transcontinental que unía Nueva York con San Francisco, con lo cual la ruta de Panamá se limita al tráfico de comercio entre Asia y el Atlántico, y la actividad económica del Istmo se ve reducida drásticamente. Los intentos de Colombia para construir el canal, apoyado por capitales franceses, se ven también frustrados, y Panamá siguió empobrecido hasta que se independiza y los norteamericanos terminan de construir el canal, en 1914.

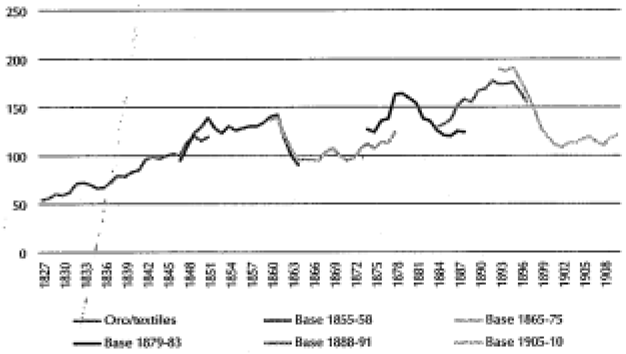
[6] Según Bértola y Williamson, «un observador acucioso de la América Latina en el siglo XIX, Belford Hinton Wilson, midió en 1842 el costo de transportar una tonelada de bienes desde Inglaterra a las siguientes ciudades capitales, en libras esterlinas: Buenos Aires y Montevideo, 2; Lima, 5,12; Santiago, 6,58; Caracas, 7,76; México, 17,9; Quito, 21,3; Sucre o Chuquisca, 25,6; y Bogotá, 52,9» (Bértola y Williamson 2006, 45).

Otra región de intenso desarrollo económico entre 1870 y 1880 fue la que hoy denominamos como el departamento de Norte de Santander, que venía produciendo café y otros productos en buenas cantidades y que exigían trenes de mulas que llevaban el café de Cúcuta hasta Puerto Villamizar. En 1865 se conformó una sociedad para construir un ferrocarril que conectara la región colombiana con los puertos venezolanos, y que se da al uso en 1870. Según Jaime Pérez López, «el ferrocarril transformó el espacio, comoquiera que en la configuración que [le] daba vida [...] el aporte que hacía el estado de Santander (33%) era en tierras baldías, para que la sociedad las adjudicara a los empleados, obreros, colonos. Ello constituyó una verdadera reforma agraria, en donde se incorporaron a la producción agropecuaria [100.000 ha] que, a finales del siglo XIX, estaban en proceso de explotación económica» (Pérez 2003, 194). Incluso, el terremoto de Cúcuta de 1875 no restringió la prosperidad de la región, pues la reconstrucción se constituyó en un estímulo económico adicional.

Si al país le fue relativamente bien durante la segunda mitad del siglo XIX, se debió a que los términos de intercambio del país con el resto del mundo fueron muy favorables para nuestros productos de exportación (ver el gráfico 4.2). Que no los hayamos podido aprovechar mejor hasta el siglo XX realza la fuerza de las trabas políticas y geográficas para poder insertarnos más a fondo en esta primera globalización.

Se podría argumentar, por ejemplo, que de no haber existido el estanco en la producción y distribución de tabaco, se hubiera podido exportar desde mucho antes de la fecha en que se hizo. En efecto, para poder exportar tabaco se requirió que se reformara el monopolio del Gobierno sobre registro de matas, compras y ventas, para permitir compras de mayoristas que comenzaron a exportar la hoja. En 1850 se liquidó el monopolio público a favor de tres firmas privadas, de las cuales Montoya & Sáenz pasó a controlar el área más productiva, alrededor de Ambalema, mientras que los terratenientes bajados de la sabana de Bogotá adquirieron las tierras apropiadas para el cultivo en cercanías del río Magdalena y contrataron aparceros traídos del altiplano que trabajaban en los cultivos y el secamiento de la hoja. Según Miguel Samper,

Gráfico 4.2 Índice de términos de intercambio



Fuente: Ocampo (1984a, 95).

La extinción del monopolio del tabaco desarrolló la vitalidad productiva de los antiguos distritos de siembras, especialmente el de Ambalema y los adyacentes y fue tan vigorosa y rápida la acción, que en seis años se verificó una labor gigantesca, equivalente por sí sola para estas comarcas, a la de los tres siglos anteriores. El movimiento que se verificó en Ambalema y sus contornos fue tan rápido como vigoroso y vivificante, sin que bastaran a detenerlo dos revoluciones, hasta que empezó esa lucha gigantesca de 1860, que dejará en nuestra historia una huella más honda que la de todas las precedentes. Los brazos que el monopolio del tabaco empleaba para su cultivo fueron desde luego insuficientes para la tarea de la libertad, y una gran corriente de jornaleros y trabajadores de toda clase y de toda categoría, partió de las faldas y mesas de la cordillera hacia las vegas del Alto Magdalena y sus afluentes. El hacha, y la azada resonaron en todas las selvas; los pantanos se desecaron; prados artificiales de grande extensión aparecieron; los caneyes, las habitaciones, las plantaciones de tabaco y de toda clase de frutos se veían brotar en cada estación de siembras; las factorías se levantaban y se llenaban de obreros de ambos sexos; las tiendas y los buhoneros se multiplicaban; todo era movimiento, acción, trabajo y progreso. La presencia de un número tan considerable de

trabajadores, que tenían medios y hambre atrasada de consumir, estimuló la actividad de todos los servicios, la fecundidad de todos los capitales, la aptitud productiva de todas las tierras, no sólo en el teatro mismo de los sucesos, sino en toda la comarca, que sentía el vacío dejado por la emigración y la demanda activa de todo cuanto podía satisfacer las nuevas y crecientes necesidades.

Bogotá, su sabana y los demás pueblos circunvecinos sintieron pronto los efectos de este movimiento y no quedó clase social que no se aprovechara de ellos. El propietario de la tierra vio elevarse los arriendos; el capitalismo no tuvo bastante dinero para colocar; el joven pisaverde halló nuevos escritorios y colocaciones; el artesano tuvo que calzar, vestir y aperar al cosechero enriquecido; y el agricultor completar con carnes abundantes, papas, queso y legumbres, el apetito del nuevo sibarita que antes tenía de sobra con el plátano y el bagre. (Samper 1969, 35 y 36)

Al parecer, las tierras se sobreexplotaron, la mano de obra nunca se calificó —en especial, para cuidar adecuadamente el cultivo y enrollar los tabacos—, de tal manera que se fue perdiendo la calidad de la hoja, que fue desplazada por el tabaco de superior calidad que se cultivaba y enrollaba en Puerto Rico, Cuba y la isla de Java; ya para 1870, sólo figuraban las exportaciones de tabaco de alta calidad del Carmen de Bolívar y de Palmira.

Con todo, hubo evidentes progresos en el país después de 1850 en materia de intercambio con Europa e Inglaterra. Los precios de exportación eran crecientes, al tiempo que se reducían los precios de las importaciones por el doble impacto de una baja vertiginosa en los costos de transporte y un aumento de la productividad manufacturera en textiles y otros bienes de consumo que importaba la pequeña economía colombiana. Se dio entonces un aumento de los consumos, que vendría acompañado de una merma en la producción artesanal, reflejada en la movilización política de los artesanos contra las políticas liberales de comercio. Pero las formas de producción artesanal no sólo serían socavadas por las importaciones inglesas sino por formas capitalistas que surgirían más adelante en los centros manufactureros del país, en Medellín, Bogotá y en Barranquilla, lo cual quiere decir que la protección que demandaban no habría dado lugar a un proceso

natural de industrialización —en el que el pequeño artesano se tornaría paulatinamente en empresario que adquiriría maquinaria y contrataría mano de obra asalariada—, como supuso, entre otros, Luis Eduardo Nieto Arteta (1996), evidente en el hecho de que la industria surge en regiones sin tradición artesanal.

Los artesanos hicieron coaliciones con los conservadores, y éstos fueron derrotados en sus insurrecciones de 1855 y 1859-62 por los ejércitos de los gobiernos liberales, la última de las cuales le dio un triunfo claro a Tomás Cipriano de Mosquera. Éste fue el momento de impulsar una nueva constitución que reflejara las aspiraciones de los ya llamados estados soberanos, y que venían convocando a sus fuerzas políticas para darse sus propias constituciones durante la década de los cincuenta.

B. La Constitución de 1863 y las instituciones del federalismo

La Constitución de los Estados Unidos de Colombia sellada en Rionegro en 1863 fue, primero que todo, producto de la guerra, donde no se tuvieron muy en cuenta las posiciones del Partido Conservador, que salió derrotado. La Constitución surge como un pacto de regiones, tal como reza en su texto: «[Éstas] se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de 'Estados Unidos de Colombia'».

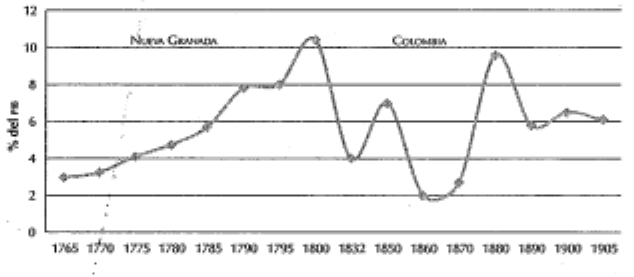
El origen de la soberanía no es claramente popular, aun en el más radical Estado Soberano de Santander de 1857, en cuya Constitución se establece que la soberanía se ejerce: «en nombre de Dios y por autoridad del pueblo» (Gómez, Pardo y Guerrero 2004, 233). La Constitución de 1863 defendía «La profesión libre, pública o privada, de cualquier religión; con tal que no se ejecuten hechos incompatibles con la soberanía nacional, o que tengan por objeto turbar la paz pública», algo que iba dirigido contra la Iglesia católica. Mosquera decretó la amortización de los bienes raíces o «manos muertas» eclesiales en 1861, lo cual le socavó a la Iglesia su base material y le permitió al Gobierno rematar las hipotecas o propiedades censadas a sus dueños por la mitad de su valor y vender a menos precio muchas propiedades, la mayoría urbanas, que entraron al mercado de tierras. Los gobiernos liberales se vieron favorecidos por ingresos bastante cuantiosos derivados del remate de las tierras y edificios de la Iglesia.[7]

En el caso de las tierras de la Iglesia hubo una democratización efectiva, por el solo hecho de que se pasó de una sola corporación propietaria a 4.024 personas (Jaramillo y Meisel 2008), a pesar de la sabiduría convencional que aduce que la desamortización no hizo más que reconcentrar la propiedad en manos privadas. Posiblemente, los nuevos propietarios eran mejores empresarios y administradores que los religiosos, y ello pudo incidir en que la agricultura respondiera mejor frente a la demanda internacional de sus productos.

Los estados soberanos se confederan, pero con una enorme desconfianza frente al poder central, conscientes de las experiencias militares caudillistas del pasado, con la amenaza en ciernes del propio Mosquera. Es por ello que la arquitectura acogida debilita en exceso el gobierno central y entrega «todo el poder a los estados soberanos». No habrá entonces árbitro (el Ejecutivo actuando en derecho) para conciliar diferencias entre los estados soberanos ni monopolio de los medios de violencia en manos del Estado. Por el contrario, los estados soberanos tendrán guardias más fuertes que las de la «Unión» y habrá libertad para el porte y comercio de armas. La debilidad de los gobiernos ejecutivos en todos los niveles se refleja en que los períodos de presidente de la Unión es de sólo dos años, períodos tan cortos que hacen imposible desarrollar un programa de gobierno coherente, mientras que los períodos de los presidentes y alcaldes de los estados soberanos es de 4 años, lo que les prestaba una ventaja importante; se prohíbe la reelección en todos los casos, insistiendo mucho en la rotación del poder.

[7] Los ingresos por la amortización de los bienes de la Iglesia, de acuerdo con Jaramillo y Meisel (2008), sumaron $15,4 millones entre 1864 y 1881, que, de acuerdo con nuestro cálculo del PIB anual para estos años, representaría un 17% del mismo, o sea más de un punto del PIB de ingreso adicional durante cada año del período.

Gráfico 4.3 Tamaño del Estado en Nueva Granada y Colombia

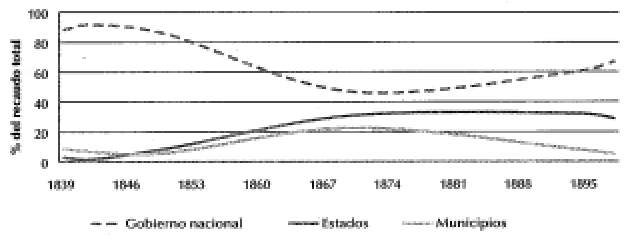


Fuente: Kalmanovitz y López Rivera (2009, 54).

El poder judicial era igualmente débil y fraccionado. Su cúpula estaba conformada por cinco magistrados, y ningún estado podía repetir, dándose un origen territorial pero no estricto de la magistratura. Sus períodos eran de sólo cuatro años, mientras que su designación pasaba por la legislatura de cada estado y después por el Senado, proceso que refleja politización, debilidad e independencia precarias. La consecuencia fue que hubo escasa confianza en la justicia como tercera parte imparcial, pues su origen era bastante político, y el predominio del Partido Liberal acentuaba ese carácter. Esto se replicaba en el poder electoral cuando generaba reglas sobre las elecciones y el conteo de votos, costumbres electorales que se tildaron de «sapistas» en los años setenta, cuando se acuñó por primera vez el lema «El que escruta elige».

A pesar de todos los problemas que fueron surgiendo por la falta de equilibrio en la estructura constitucional, hubo en este período una rica experiencia democrática y de participación política notable. La regla electoral era que podía haber muchos ganadores y perdedores porque los varios niveles de gobierno y, sobre todo, la separación del poder geográfico permitían que si los liberales controlaban el centro, el Partido Conservador podía triunfar en varios estados soberanos y en cientos de municipios del país, algo que se deterioraría notablemente con el centralismo que introdujo la Regeneración en 1886 y que implantaría un sólido monopolio político conservador.

Gráfico 4.4 Gobierno nacional, estados soberanos y municipios



Fuente: Ocampo (1984c).

Aun bajo un sistema federal, la política fue gravitando de vuelta hacia la matriz institucional original: recentralizando el poder a expensas de los gobiernos regionales y locales. El gobierno central trataba de intervenir en los estados soberanos para que triunfaran sus aliados e intentaba también fortalecerse en el recaudo tributario. Esto se hace evidente cuando se aprecia el crecimiento del tamaño del Estado a partir de la década de 1870 (ver el gráfico 4.3) y el peso de cada nivel de gobierno en el recaudo tributario total, que en esta fase está estrechamente asociado al gasto (ver el gráfico 4.4).

Hasta 1865 se debilita el gobierno central, al pasar de 92% del recaudo al 48%, en 1870, ganando tanto los estados soberanos como los municipios. Es bien interesante el fortalecimiento de los municipios, que pasaron de acopiar 5% del recaudo total al 22% en su florecimiento de 1870. La Regeneración no toca tanto la participación de los estados soberanos en el recaudo, pero lo que va a debilitar es la célula municipal del organismo político, ¡y de qué manera!, pues la devuelve al mínimo nivel de 1845.

En esta historia hay una notable ausencia de instrumentos de deuda del Gobierno que merezcan la confianza de los inversionistas. La emisión de bonos o aceptación de deuda por parte del Gobierno nacional o de los gobiernos de los estados se caracterizaba por el incumplimiento, el desgreño y el abuso de poder. Y fueron estos tipos de papeles endosados por gobiernos serios los que permitieron el profundo desarrollo de los mercados financie-

ros de Holanda, Inglaterra y Estados Unidos durante el siglo XVIII y XIX, pues el mercado público de deuda se constituía en la guía (*benchmark*) del mercado privado de capitales. Para nuestro caso, los gobiernos incumplidos con sus obligaciones imposibilitaban cualquier desarrollo del mercado de capitales. Pero, de nuevo, es la inestabilidad política la que carcome cualquier posibilidad de que se respeten los derechos de propiedad o que éstos sean delimitados razonablemente, y que se puedan desarrollar los instrumentos de deuda pública que sirvan de guía al mercado de deuda privada y también al mercado accionario. De acuerdo con Ángela Rojas, «La deuda pública estuvo asociada fatalmente con otras dos instituciones; la guerra civil y el caos monetario. El entrelazamiento de estas instituciones ineficientes conformó un escenario en el que gobiernos, grupos políticos, comerciantes, agiotistas, banqueros, entre otros, encontraron una fuente certera de financiación, ganancias de fácil realización y una poderosa arma de partido» (Rojas 2004, 34).

Sin embargo, los liberales introdujeron la banca libre en Colombia, que consistía en organizaciones que contaban con reservas en moneda metálica, sobre cuya base emitían billetes de manera ordenada y responsable, porque estaba en juego su reputación y el futuro del negocio. La primera institución, fundada en 1870, fue el Banco de Bogotá, y siguieron fundándose dos o tres bancos en cada ciudad hasta completar 42, hacia 1882.

Según Lina Echeverri,

> Estos bancos ayudaron [...] a crear un sistema de crédito organizado, aumentaron la oferta de fondos prestables, lo cual contribuyó a reducir las tasas de interés en su radio de acción, ayudaron con sus billetes y cheques a aliviar un poco la escasez de la moneda que persistió durante todo el siglo; les trajeron beneficios económicos a las comunidades donde se localizaron, pues facilitaron las transacciones comerciales y de negocios y contribuyeron a financiar las primeras aventuras industriales en Colombia. (Echeverri 1994, 310)

El sistema de banca libre tenía sus fallas, pues no alcanzó a organizar cajas de compensación que pudieran intercambiar obligaciones entre todos los bancos, y la legislación impedía que abrieran sucursales, que era un requisito para la consolidación de bancos de carácter nacional. El sistema funcionó bastante bien, como se verá en el capítulo 5, hasta que el gobierno de Rafael Núñez instaló el Banco Nacional, en 1880, que competía con el resto de igual a igual, pero con un descuento mayor por sus billetes, por la desconfianza que generaban las intenciones del Gobierno de utilizar la emisión para financiarse. Éstas se confirmaron con el Decreto 260 de 1885, cuando se le otorgó el monopolio de la emisión al Banco Nacional y se obligó al resto de bancos a aceptar sus billetes al valor dictado por el Gobierno.

La política, entre tanto, se inclinaba en contra de los liberales. Los intentos del Gobierno central de intervenir en la política de los estados en la década de los setenta, y la de unos estados intentando manipular la de los vecinos, trajeron consigo un resquebrajamiento no sólo de la unidad política sino también del mercado interior, porque las rivalidades llevaron a unos estados a implantar aduanas, que frenaban el comercio interestatal. Sobre la base de la pérdida de seguridad de la vida y la propiedad, Núñez, en estrecha alianza con el Partido Conservador y su ideólogo, Miguel Antonio Caro, elaboró su desafío político a los liberales radicales. Su programa de un retorno a la autoridad y al fortalecimiento del Gobierno central —sobre todo de imponer la unidad nacional y un mercado interno— encontró amplio eco entre distintos sectores y regiones, conduciendo al relevo del Partido Liberal en 1880.

C. La demografía en el siglo XIX

Durante el siglo XIX los censos de población son frecuentes, reflejando la historia electoral del país, pero su calidad es deficiente. La tabla 4.1 presenta los resultados, en los que es evidente que el censo de 1835 está inflado, y posiblemente subvaluados los anteriores.

Si se acepta el punto de partida del censo de 1778 y el de 1912, la tasa de crecimiento de la población entre las postrimerías de la Colonia y el siglo XIX sería del 1,4% anual. Posiblemente, la población en el punto de partida es más alta, de tal modo que el creci-

Tabla 4.1 Número de habitantes, 1778-1912

Año	Población (miles)
1778	793
1825	1.146
1835	1.571
1843	1.814
1851	2.094
1864	2.440
1870	2.713
1887	3.666
1898	4.183
1912	5.073

Fuentes: Tovar *et al*. (1994); Flórez y Romero (2007).

miento sería algo menor. En las sociedades premodernas las tasas de natalidad son altas pero también lo son las de mortalidad, con una tendencia a mantenerse constantes, que en conjunto arrojan bajas tasas de crecimiento para la población.

Carmen Elisa Flórez y Olga Romero (2007) utilizaron un modelo de población estable en su estudio, encontrando un crecimiento de la población de 1,7% anual durante el siglo XIX, lo cual es bastante alto para la época. Una comparación con las regiones latinoamericanas que no recibieron inmigración europea, Perú y México, entre otros, revela que su tasa demográfica era de un poco más de 1% anual, mientras que la colombiana es mucho más elevada. Una hipótesis es que una población mestiza, en su mayoría, estaba mejor adaptada al medio social que las poblaciones indígenas que se conservaban en estos países de América Latina.

Más precisamente, la colonización de occidente explica buena parte del resultado demográfico colombiano, pero también debió influir la expansión ganadera, que suministró buena proteína a una parte de la población. Entre fines del siglo XIX y principios del XX, la tasa de crecimiento de la población aumenta a 1,8% anual. La expectativa de vida al principio del siglo XIX era de sólo 26 años, y a fines del siglo era de 31 años, algo que constituye un avance limitado, comparado con los 50 años que alcanzaban los habitantes de los países europeos desarrollados al entrar el siglo XX. Por contraste, la expectativa de vida al final del siglo XX en Colombia era de 70 años, un progreso sustancial de 39 años.

Tales indicadores revelan que en el siglo XIX la tasa de mortalidad infantil era altísima: buena parte de la población moría antes de cumplir cinco años. Las condiciones de salubridad eran deficientes, buena parte de la población estaba desnutrida y eran muy escasos los médicos educados científicamente. A principios del siglo XIX, en Bogotá había sólo cinco facultativos para una población de unas 20.000 personas, y se había introducido la vacuna contra la viruela de manera muy limitada. Las epidemias de viruela, al igual que las del sarampión, tendían a ser mortales para aquella parte de la población más vulnerable: niños, viejos y mujeres (Silva 2007).

Es interesante hacer la comparación entre las tasas demográficas de los distintos estados soberanos durante el siglo XIX (ver la tabla 4.2), pues refleja indirectamente las disparidades en el desarrollo económico, que afectan el bienestar y la reproducción de la población.

Es así como Antioquia —que está colonizando el occidente montañoso del país, y constituye un sólido polo de desarrollo económico— goza de condiciones de nutrición, salubridad y educación, que dan lugar a mayores tasas de fecundidad y menores de mortalidad que en el resto de los estados soberanos. El Estado Soberano del Cauca queda influido también por la colonización, que llega hasta el borde del valle del río Cauca, pues incluye hasta la población de Marmato, y ello explica su alta tasa demográfica. La tasa de expansión demográfica en Antioquia es casi el doble que la de

Tabla 4.2 Crecimiento demográfico, por Estado Soberano

Estado	Crecimiento 1835-1898 (%)
Antioquia	2,18
Bolívar	1,2
Boyacá	1,38
Cauca	2,14
Cundinamarca	1,44
Magdalena	1,25
Santander	1,18
Tolima	1,41
Total	1,56

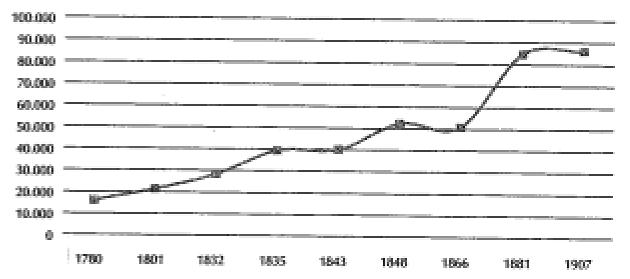
Fuente: Flórez y Romero (2007).

Santander, a pesar de que ambos cuentan con un acervo similar de población, españoles pobres que los poblaron originalmente y que dieron lugar posteriormente a una población mestiza. Ello refleja la carencia de zonas salubres de expansión para la población santandereana, que al occidente tenía la inhóspita región del Magdalena Medio, y al oriente, tierras infértiles, mientras que la tenencia de la tierra comenzó a atomizarse en las regiones de economía campesina y a concentrarse al norte del Estado Soberano, donde se daban cacao, café y ganado. La decadencia de la artesanía, que debió de contagiar a su agricultura, dio lugar a un empobrecimiento de la región.

Los estados de la costa también muestran índices bajos de expansión demográfica, aunque cuentan con condiciones naturales apropiadas, acceso a la pesca y a cultivos de pronto rendimiento como el plátano; los índices de Cundinamarca y, sobre todo, de Boyacá reflejan la pobreza de sus agregados en las haciendas serviles, que afecta la reproducción de sus poblaciones.

La urbanización es también muy limitada durante el siglo XIX. Hemos escogido los censos de Bogotá, que ofrecen mayor consistencia que los demás, para dibujar la gráfica que muestra crecimientos lentos y períodos largos de estancamiento de la población de la capital, que parece dispararse a partir de 1870 (ver el gráfico 4.5). La población de Bogotá será de alrededor del 2%

Gráfico 4.5 Población de Bogotá, 1780-1908



Fuente: Mejía Pavony (2000, 330)

del país, aun a principios del siglo XX, cuando todavía no alcanza los 100.000 habitantes, otro indicador de un lento crecimiento económico que no había perturbado todavía la estructura agraria y provocado la migración tumultuosa del campo a la ciudad. Compárese con la participación de la capital en la población del país, que al final del siglo XX es de 17%.

Conclusión

El crecimiento económico durante la segunda mitad del siglo XIX fue más alto que el poco observado después de la Independencia, que acusó una contracción exportadora, el estancamiento de la minería y cierto decaimiento urbano. Las políticas liberales de apertura, simplificación tributaria, federalismo fiscal y fomento de la banca privada tuvieron efectos positivos sobre el crecimiento, que se reanudó a partir de 1850 y se extendió por 35 años.

Los términos de intercambio favorables y una relativa libertad económica canalizaron las fuerzas de nuevos empresarios a la aventura de la exportación, que terminó siendo mucho más exitosa que la concedida por la historiografía tradicional para el período. Siendo la economía colombiana tan pequeña en ese entonces, con un PIB cercano a los 60 millones de pesos hacia 1860, montos de exportación de 15 o más millones tenían efectos contundentes sobre el crecimiento económico.

Sin embargo, y como se verá, las políticas conservadoras y las intensas guerras civiles cortaron el auge de 1885 en adelante, al tiempo que la turbulencia en los mercados globales contribuyó al estancamiento de la economía colombiana durante la última década del siglo XIX.

Capítulo 5
La evolución económica de 1886 a 1905 y las condiciones políticas del crecimiento moderno[8]

Introducción

El largo auge económico propiciado por los liberales desde la segunda mitad del siglo XIX fue cortado hacia 1885 por la reacción conservadora, que contribuyó a una caída sustancial del crecimiento. Se dieron cambios radicales en las reglas de juego que organizaban el país, políticas monetarias expansivas que generaron por primera vez inflación en la economía; también se persiguió a la burguesía liberal y se le dieron serios golpes al incipiente sector financiero, propiciando su contracción y la fuga de capitales. A los cambios profundos en la Constitución y en las reglas que ordenaban la economía, elaboradas sin consenso con la oposición, les siguieron tres guerras civiles. La última de ellas, que se extendió entre 1899 y 1902, fue la más larga y cruenta de todas las que había vivido el país hasta entonces y tuvo altos costos económicos. La crisis económica y el desmembramiento del país, que perdió Panamá, sin embargo, condujeron a una nueva alianza política que creó reglas de armonía política entre las élites que fueron suficientes para encauzar un rápido crecimiento económico durante el siglo XX.

[8] Este capítulo se inspira también en el trabajo de Salomón Kalmanovitz y Edwin López Rivera, «Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX».

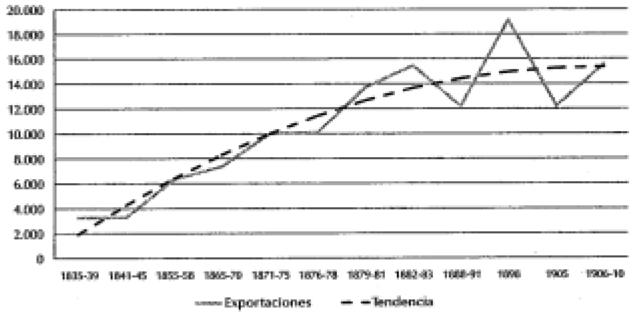
A. La segunda mitad del siglo xix: incertidumbre institucional y conflicto

El comportamiento exportador

La evolución de las exportaciones en el largo plazo permite apreciar que cuentan con una base muy pequeña en 1835, se multiplican por 3 hacia 1870, y de ahí aumentan otro 60% hasta 1885, momento en el cual se estancan relativamente, para llegar a ubicarse por debajo de este nivel en 1904 (ver el gráfico 5.1). El oro le presta una base mínima al comercio del país, representando entre una cuarta y una quinta parte del valor exportado hacia fines del siglo xix (ver el gráfico 5.2). El tabaco obtiene un auge a partir de 1845 y alcanza una participación del 38% en 1866, para prácticamente desaparecer en la década siguiente; después de 1876 mantiene un nivel reducido del 10%, que se debe a las exportaciones de las regiones de Carmen de Bolívar y Palmira. La exportación de cueros es un volumen pequeño de cerca del 10% del total, pero de nuevo le presta alguna estabilidad al comercio del país. La quina se extraía de las selvas, depredándolas, y tuvo también un paso fugaz por la economía: alcanzó a ser un 30% de las exportaciones en 1882 y una década después se había esfumado. El café, por el contrario, alcanza el 20% del valor exportado en 1880, cultivado en la región de Cúcuta, y una década más tarde marcaba el 35%, donde participaban Santander, Cundinamarca y Tolima, para alcanzar el 50% en 1910 y el 70% en 1925, una vez que Antioquia y los colonos de sus fronteras hacia el suroccidente se comprometieron a fondo con el cultivo. El valor de la exportación se fortalece más con el cultivo del banano, que alcanza a ser entre 10 y 8% de su total entre 1905 y 1925.

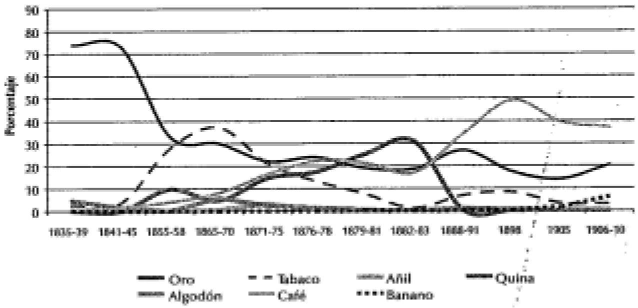
El gráfico de las exportaciones físicas de café (ver el gráfico 5.3) permite apreciar que la enorme expansión del cultivo ocurrió, en su mayor parte, durante el siglo xx: entre 1873 y 1900 pasó de 125.000 sacos de 60 kilos a 500.000, cuatro veces el pequeño valor inicial, pero entre 1900 y 1925 alcanzó 3.200.000 de sacos, multiplicándose casi 7 veces. La diferencia en la velocidad de la expansión se explica por la relaciones de servidumbre de la región central, que dificultaban contratar nuevos arrendatarios,

Gráfico 5.1 **Exportaciones totales (pesos oro)**



Fuente: Ocampo (1984a, 100) y cálculos propios.

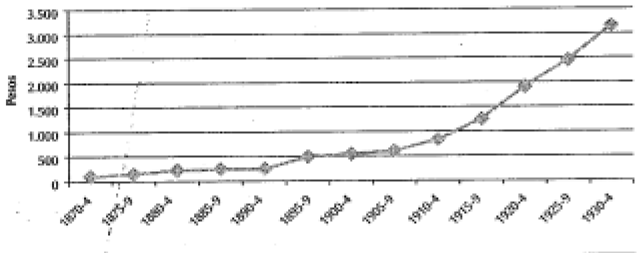
Gráfico 5.2 **Participación de las exportaciones**



Fuente: Ocampo (1984a, 100) y Posada Carbó (1994).

contra las más igualitarias y libres de la zona de colonización antioqueña, que compartían trabajo familiar y trabajo asalariado. Los campesinos y trabajadores del café del occidente lograron alcanzar altas productividades en tierras inclinadas de no muy buena calidad, ocupadas por granjas en las que se combinaba el café con el sombrío del plátano y de árboles frutales, enredadas con el fríjol

Gráfico 5.3 Exportaciones anuales de café, 1875-1934



Fuente: Ocampo (1984a, 316).

y combinadas con cultivos de pancoger, complementados con la cría de marranos y gallinas.

Las políticas arancelarias reveladas por el peso de la tarifa en el valor de las importaciones muestran cierta moderación hasta 1870, pues se mantienen por debajo del 30%; incluso bajo gobiernos liberales ascienden, porque está primero la viabilidad fiscal que el apego al credo librecambista. A pesar de que la Regeneración hizo reformas al arancel y se proclamó proteccionista, logrando con ello el apoyo de los artesanos, lo que se da en la práctica es una erosión del arancel, por la creciente inflación. La verdadera alza del arancel corresponde a la administración Reyes, en el siglo xx, cuando alcanza el 50% del valor de las importaciones. Pero no se trataba de proteccionismo sino de la única fuente fiscal con que contaba el Gobierno, que no podía recurrir al consenso de los ricos para que pagaran impuestos directos ni contaba con la anuencia de la sociedad para entregarle parte de sus excedentes: le faltaba legitimidad y fuerza para imponer la tributación sobre un país cuyas instituciones democráticas eran bastante precarias.

El sistema financiero y el Banco Nacional

El sistema financiero que había en la Nueva Granada estaba monopolizado por la Iglesia, que prestaba al 5% anual sobre bienes raíces, que quedaban hipotecados o censados. Era un sistema ra-

cionado cuyos clientes eran escasos. Colmenares observaba que el sistema venía funcionando mal, en la medida en que la economía languidecía y los terratenientes no podían pagar siquiera los intereses que les cobraba el clero (Colmenares 1975). Con la liquidación de los bienes de manos muertas en 1864, se disuelve esta arcaica institución de crédito, para abrirle campo a un sector financiero privado. En 1870 se aprobó una legislación bancaria que adoptó el modelo de la banca libre, corriente en Estados Unidos y en Escocia. Consistía en que los bancos privados podían emitir billetes, respaldados por sus reservas de plata y oro, que debían manejar con prudencia para garantizar que todo el que quisiera podía cambiar los billetes por moneda metálica. Surgieron numerosos bancos en Bogotá, Medellín y Cartagena, que permitieron una ampliación del crédito y el surgimiento de una acumulación de capital de mayor volumen, aunque fueron por lo general establecimientos pequeños que no alcanzaron una consolidación como bancos con filiales en todas las ciudades del país. Durante el primer gobierno de Rafael Núñez se creó el Banco Nacional, que comenzó a operar en 1880, dentro del esquema de la banca libre, o sea, también emitiendo billetes contra reservas metálicas y obteniendo utilidades normales.

Sin embargo, en 1885 el Gobierno le otorgó al Banco Nacional el monopolio de la emisión de billetes, apuntalado en la norma del curso monetario forzoso, que convertía en delito el no aceptarlos por su valor nominal, desligado ahora del contenido metálico que decían tener los billetes. El Banco era independiente en su diseño institucional, y al Secretario de Hacienda se le prohibía asistir a su Junta Directiva. Sin embargo, sus compromisos de emisión moderada no fueron creíbles, en especial el de no superar el límite de los 12 millones de pesos, que era en ese entonces el presupuesto público.

El banco oficial no tenía dentro de sus funciones ejercer de banco de bancos, o sea, complementar y apoyar la operación de los bancos privados, proveer la liquidez que requería la economía, ni proteger al sistema de crisis financieras. Su función fundamental era ser simplemente agente fiscal; su emisión de billetes se convirtió en una fuente importante de la financiación del déficit de los gobiernos conservadores, prestándole al Estado algo más de fuerza,

pero atentando crecientemente contra la estabilidad de precios y de la propia acumulación privada de capital.

Hacia 1894 era evidente que el Banco Nacional se había sobrepasado sistemáticamente en sus anuncios públicos de emisión, lo cual se manifestó en el deterioro de la tasa de cambio del peso y en la creciente inflación. Se le acusó entonces de estar haciendo emisiones clandestinas, y el Congreso procedió a clausurarlo tras revelaciones de que el Secretario de Hacienda sí asistía a la Junta Directiva de la entidad. Sin embargo, la Tesorería continuó emitiendo billetes con el logotipo del Banco Nacional, y con ellos financió la guerra de los Mil Días, causando entonces hiperinflaciones de rangos del 400% en 1900 y 330% en 1902. Al final de la guerra, quedaban sólo 12 bancos de los 42 que llegaron a existir, lo que sugería que la burguesía liberal se había debilitado sustancialmente durante la Regeneración.

La búsqueda de un orden centralizado: la Constitución de 1886

Es notorio que el pobre comportamiento económico de Colombia en el siglo XIX está asociado con la anarquía política y con las guerras civiles. Por contraste, en el siglo siguiente Colombia dio un vuelco notable en sus instituciones, que le permitieron obtener un crecimiento económico sostenido. Pero incluso antes de eso, como se ha visto, se fueron construyendo tortuosamente instituciones políticas y económicas modernas, y se eliminaron muchas de las barreras que habían sido legadas por la dominación colonial, algo que se debió, en lo fundamental, a los reformistas liberales de mediados del siglo XIX.

Los radicales liberales, sin embargo, infringieron dos condiciones necesarias para el desarrollo económico de largo plazo: instaurar el orden político y establecer un mercado interno libre de barreras. Fueron entonces las visiones conservadoras las que reimpusieron seguridad y orden a la confederación, aboliéndola, para dar lugar a una República unitaria. El mejor desempeño del siglo XX, a su vez, está marcado por condiciones políticas relativamente estables que le dieron aire al crecimiento económico moderno,

entendido como aquel que ocurre en forma continua en el largo plazo.

Los liberales se alzaron en 1885, hicieron la guerra y fueron derrotados por el gobierno de Núñez, que procedió a declarar extinguida la Constitución de 1863 y a convocar una Asamblea Constituyente. En ésta escasearon los representantes del Partido Liberal, lo que de nuevo le restaría consenso y legitimidad a la nueva constitución. La soberanía del Estado no partía de los otrora estados soberanos, sino que «reside esencial y exclusivamente en la Nación» (Artículo 2). Partiendo de este concepto moderado, surgido de la Constitución de Cádiz en 1812, Caro logró derivar un origen divino del poder político al hacerle decir a la Carta en su Artículo 28: «La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social». De esta manera, se liquidó la idea de soberanía popular, que exige recurrir al pueblo para que exprese la voluntad pública y que su interés sea defendido por aquellos en quienes delega su poder, siendo reemplazada por las nociones de autoridad ilimitada derivada de Dios, expresada en una presidencia imperial a la que debían total obediencia todos los ciudadanos, que más bien volvían a ser súbitos.

El monopolio religioso fue acompañado también de un monopolio político concentrado en una Presidencia muy fuerte, cuyo período era de 6 años, con reelección, transcurrido un período. El presidente era elegido indirectamente por ciudadanos con requisitos de alfabetismo, renta anual de 500 pesos o propiedad de $1.500. El poder regional quedaba abatido, pues el presidente nombraba y separaba libremente a los gobernadores, y éstos a los alcaldes. El presidente nombraba a los magistrados (vitalicios) de la Corte Suprema y de los tribunales superiores, de ternas presentadas por la propia Corte Suprema. Se nombraban jueces de escrutinio electoral, que actuaron a favor del Gobierno, cerrando así las vías electorales a la oposición, lo que incitaría al Partido Liberal a recurrir a dos nuevas guerras civiles (en 1895 y 1899-1902). En general, la Constitución limitó fuertemente los derechos individuales, y los pocos que quedaban podían ser abolidos, pues el Gobierno podía recurrir al estado de sitio y a la suspensión de las garantías individuales cada vez que lo considerara necesario.

La Cámara de Representantes tenía un período de cuatro años, mientras que el senado de seis años era elegido por las asambleas departamentales. El Legislativo era muy débil: sólo se podía reunir cuatro meses cada dos años. La Corte Suprema vitalicia fue empacada de conservadores, dando una señal de que los sesgos del sistema judicial no iban a modificarse en mucho tiempo. De esta manera, no había división entre los tres poderes, que se balancean entre sí, pues el Legislativo y el Judicial carecían de la independencia y la fuerza que pudieran neutralizar los abusos del poder ejecutivo; tampoco existía división geográfica del poder, al abolir las elecciones de gobernadores y alcaldes.

Un elemento importante de la Constitución que continuó con una tradición liberal fue la defensa del principio de propiedad privada. Existía protección de los contratos privados (Artículo 31), pero el interés privado debía someterse al interés público, en caso de conflicto, donde «las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización». Sin embargo, el Banco Nacional, al emitir en exceso, vulneró los contratos que hacían los agentes entre sí y con el Estado, al restar valor de manera arbitraria a los activos que se intercambiaban, en especial a los ahorros del público, algo que a Caro lo tenía sin cuidado, como lo revela la siguiente afirmación suya: «La sobrevaluación de la moneda es prerrogativa del soberano, sólo que pugna con preocupaciones arraigadas» (Caro 1956, 59).

Núñez entendió bien que el país necesitaba seguridad y orden. La centralización emprendida por él dio pie a un Ejército nacional fuerte que limitó la sedición regional y nacional, prestándole mayor legitimidad al Estado. Otra tarea fundamental exigida por el desarrollo de largo plazo del país fue establecer un mercado interno sin aduanas interiores, que se obtuvo aboliendo la soberanía de los otrora nueve grandes estados. La República tuvo también una regla de sucesión clara pero sesgada a favor del partido en el poder, con serios problemas en los derechos de la oposición, como vetos a la participación liberal en el Congreso y manipulación electoral. La carencia de división y rotación del poder construía un régimen escasamente democrático y, de varias maneras, opuesto al crecimiento económico de largo plazo.

En los temas sociales, la Regeneración adoptó una visión cristiana para enfrentar la pobreza mediante la caridad: la salud y la educación públicas debían ser atendidas por la Iglesia con limosnas y unas escasas transferencias del Gobierno central. La educación primaria se declaró gratuita pero no obligatoria, contra la visión liberal de universalizarla, mientras que su contenido debía estar acorde con la fe religiosa, lo que de entrada impedía la enseñanza de la biología moderna y de las ciencias sociales.

Se gestó así un Estado muy pequeño que no tenía por qué inmiscuirse en los temas sociales ni cobrar impuestos para financiar la educación, y menos la salud. Aun si el país requería centralismo, sus excesos le restaron legitimidad a la tributación, en la medida en que alejaba al contribuyente de las decisiones de cuánto debía pagar y cómo se gastaban los fondos públicos. Los encargados de gastar no tenían controles para impedir que los funcionarios hicieran tratos corruptos. Los aranceles y el impuesto inflacionario sumieron al ciudadano en la más profunda inconsciencia sobre quién pagaba por el Estado, que eran los consumidores de importaciones y no los hombres ricos del país. El Estado aparece así como padre milagroso al que se le implora por sus favores y no como resultado terrenal de los impuestos aportados por los ciudadanos.

En balance, las políticas monetarias y financieras de la Regeneración frenaron el surgimiento de una burguesía liberal y de un sistema financiero que apalancara el desarrollo económico. «La emisión de papel es un recurso especialísimo, gratuito» (Caro 1956, 59), repetía Caro. La pregunta: «¿Es la moneda blanda un atajo para el desarrollo económico?» ha confundido a economistas contemporáneos que descubrieron en Caro a un Keynes precapitalista. En realidad, el desarrollo económico surge de varios requisitos: un sistema político que garantice escenarios de negociación pacífica de intereses, un mercado de trabajo libre, el ahorro y la inversión, intermediados por un sistema financiero profundo, derechos de propiedad justos, existencia de justicia independiente, educación universal que permita la absorción de la ciencia y la técnica y, no menos, moneda sana. Todas las evidencias empíricas muestran que el crédito no creció —e incluso se paralizó en esta fase—, que muchos bancos se liquidaron y que la creciente inflación fue un freno para el crecimiento económico (Ocampo 1994).

A Miguel Samper no se le escapaban los efectos de la inflación propiciada por la emisión de papel moneda: en 1898 escribía que «las primeras víctimas de la catástrofe son los dueños de todos aquellos capitales confiados al crédito, que se entregaron en monedas de valor efectivo y se devuelven en papel moneda, con una reducción más o menos considerable a su valor. Todo negocio pasa a ser fundamentalmente aleatorio, y el vasto y fecundo campo de la industria y de sus cambios, un terreno de combate, en el cual la buena fe, el candor, la lealtad luchan en vano con la codicia y la astucia, que sin escrúpulo arrebatan la presa que se les entrega para devorarla» (Samper 1969, 144).

Caro pretendió imponerles impuestos a las exportaciones de café en 1895, algo que unificó en su contra a los terratenientes de Cúcuta, Cundinamarca y Tolima con los cafeteros medianos, comerciantes y banqueros de Antioquia. Éste fue el principio del fin de la Regeneración, que sería remplazada después de la guerra civil por una alianza regional y política que limaría los aspectos más corrosivos de la Constitución de 1886, tornándola en una buena carta de navegación para la paz política y el crecimiento económico moderno que alcanzó Colombia en el siglo xx.

Transición al crecimiento moderno

Colombia iniciaba el siglo xx arruinada, con hiperinflación, aislada del mundo, y con la cruenta guerra civil que dejó un país sin su más rica provincia de Panamá, la cual se separó en 1903. La Constitución conservadora que se impuso después de la guerra civil de 1885 fue pugnaz contra la oposición política, a la que le impidió el acceso al Congreso, y cuyos líderes fueron a prisión, al destierro, o murieron fusilados en algunos casos. La regla electoral bajo la cual actuaron los partidos políticos durante la Regeneración fue la mayoritaria, o sea, «el ganador toma todo», lo cual, dentro de un régimen muy centralizado, lanzaba al perdedor a la sedición (Mazzuca y Robinson 2006). Incluso regiones con hegemonía liberal, como Santander, eran regidas por gobernadores y alcaldes conservadores, mientras que entre 1886 y 1899 sólo fueron elegidos dos representantes liberales al Congreso. Bajo esas reglas de juego se

generaban, por un lado, insurgencia y, por el otro, represión, siendo claro también que el conflicto afectaría muy negativamente el crecimiento económico.

Panamá era el puente comercial entre el oeste y el este de Estados Unidos y recibía a miles de empresarios y trabajadores de todo el mundo, que profesaban los más diversos credos. Panamá era un estado eminentemente liberal y se había resentido porque el esquema del canal interoceánico financiado por los franceses había fracasado. La construcción del canal se dificultaba, además, por la endémica inestabilidad política. Cuando los dirigentes panameños confirmaron con consternación que los conservadores habían ganado de nuevo otra guerra civil, tomaron la decisión de separarse de un gobierno confesional y anticosmopolita, y contaron con el apoyo norteamericano para construir su canal. Adolfo Meisel ha comparado el desarrollo de Panamá con el de los departamentos colombianos de la Costa Atlántica, y su conclusión es que con la separación el ingreso per cápita de Panamá se elevó muy por encima del de su símil regional de Colombia. Según Meisel:

> En 1903, la provincia de Panamá no era muy diferente del resto del Caribe colombiano en cuanto a sus niveles de desarrollo económico y, además, era similar en sus estructuras sociales y en su cultura. Sin embargo, 105 años después, de acuerdo con las cifras del Banco Mundial, el ingreso nacional per cápita de Panamá en 2007 superó al de la Costa Caribe colombiana en 154%.
>
> Es casi imposible que Panamá tuviera hoy el nivel de desarrollo que tiene si fuera uno más de los departamentos colombianos. Lo más probable es que, al igual que los actuales siete departamentos del Caribe continental colombiano, su ingreso per cápita estuviera por debajo del promedio nacional, y en una cifra sustancial. Algo debe haber pasado, el que todos los presidentes que ha tenido desde 1903 son panameños, el que en su capital se concentran las principales oficinas públicas y que los beneficios que recibieron del canal no se fueron para otro lado. Todo esto, a pesar de que con mucha razón en 1977 el senador norteamericano Samuel Hayakawa haya reconocido sobre Panamá: «...we stole it fair and square». (Meisel 2008b)

Esta aseveración de Meisel de lo que podría haber sucedido puede cuestionarse, en el sentido de que el canal era un activo enorme para su población, y que si Colombia hubiera logrado construirlo hubiera convertido a Panamá en una provincia muy rica del país, como ya lo era después de 1853, cuando funcionó el ferrocarril entre ciudad de Panamá y Colón, aunque ciertamente hubiera capturado sólo una parte del excedente generado por el canal para el gasto público regional.

La guerra de los Mil Días (1899-1902) había aniquilado el 4% de la población masculina del país, 90.000 hombres, y había paralizado al país por casi cuatro años; en ciertas regiones, había destruido mucha de la riqueza agrícola, de semovientes e infraestructuras, que en verdad eran escasas.

¿Qué impacto tuvieron los cambios de reglas de juego sin consenso, las guerras y la arbitrariedad de las políticas financieras? A lo largo del siglo XIX, el crecimiento económico había sido muy pobre. Lo que se ganó en el auge de 1850-1885 se había perdido al comenzar el siglo XX, por la inestabilidad constitucional, las guerras y un deterioro de los términos de intercambio del país en la década de los noventa. El PIB por habitante creció sólo al 0,1% anual, 22 veces menos que el resultado durante el siglo XX (ver la tabla 5.1).

Con relación a Estados Unidos, el PIB por habitante de Colombia era un 39% en 1800, un 19% en 1850, un 13% en 1913, pero descontó al final del siglo XX, cuando fue un 23%. Los otros países

Tabla 5.1 **PIB por habitante en algunas economías del Nuevo Mundo (en dólares de 1985)**

País	1800	1850	1913	1989
Colombia	312	262	652	4.100
Argentina	n. d.	874	2,377	6.093
Brasil	738	901	700	4.241
México	450	317	1.104	4.170
Estados Unidos	807	1.394	4.854	17.576
Chile	n. d.	484	1.685	5.355

Fuente: Engerman y Sokoloff (1999, 318). Para Colombia los cálculos de 1800 y 1850 son nuestros; el de 1913 es de Coatsworth (1998). Los resultados de Engerman y Sokoloff para 1989 nos parecen extraños, y para hacer los ajustes empleamos las proporciones entre Colombia, Argentina y México de 1992 que calculó Maddison (1995, 24).

latinoamericanos de la tabla 5.1 muestran un desarrollo más rápido que el de Colombia, especialmente a la altura de 1850, cuando Argentina tenía un ingreso por habitante 3,3 veces superior, Brasil algo similar, y Chile duplicaba el nivel colombiano. Colombia estaba cercana a México en 1850, que había sufrido intensas guerras civiles y dos invasiones externas, pero con el porfiriato nos deja atrás a principios del siglo XX. A lo largo del tiempo, las diferencias entre los países latinoamericanos se explican por la entrada más temprana al mercado mundial, pero durante el siglo XX las diferencias disminuyen, sugiriendo que la herencia colonial es un lastre para el crecimiento económico profundo de todas las ex colonias ibéricas (Kalmanovitz 2006).

Al terminar la guerra de los Mil Días se generó un enorme cambio estructural que transformó un país conflictivo de haciendas y campesinos en otro urbano e industrial. El desarrollo económico logrado con base en la inserción en la economía mundial se expresaba en los relativos avances de una ciudad como Bogotá en los años ochenta del siglo XIX:

> Hay que reconocer progresos evidentes en la arquitectura. Dase a los edificios aspecto simétrico y elegante, a los cimientos sólidos mayor atención, mejorándose los materiales, y se perfeccionan las obras de cantería, alfarería, albañilería, carpintería, ornamentación interior. El ladrillo y la piedra reemplazan en las paredes el adobe y la tapia pisada, con lo que el edificio de tres pisos ya no inspira temores. En el interior tenemos ya el alumbrado por gas, el agua en todos los pisos, la campana eléctrica y el pavimento de madera, que sustituye el ladrillo cubierto con la estera de esparto. (Samper 1969, 145)

Unas instituciones políticas y legales centralizadas adquirieron nueva vida, se tornaron más tolerantes, las élites acordaron unas reglas de participación política apelando al voto universal y apoyaron el desarrollo capitalista, que finalmente despegó para Colombia, después de un siglo prácticamente perdido. Hubo compromisos de Estado de respetar la oposición política, otorgándole una parte del poder; de no utilizar impuestos confiscatorios y de no abusar de la emisión inflacionaria, todo lo cual, sumado, sentó las

condiciones de paz y confianza necesarias para desatar la acumulación privada de capital en el país.

B. Las primeras décadas del siglo xx: las condiciones del crecimiento económico moderno

La reforma política

Las reformas constitucionales que operaron para cambiarle el carácter fundamental a la Carta de 1886 fueron puestas a prueba durante la administración de Rafael Reyes (1904-1909). Reyes fue escogido como candidato de una amplia coalición, precisamente por no haber participado en la contienda y por tener una visión de empresario moderno, ansioso de ver progresar a la sociedad colombiana. Su talante conciliador se manifestó primero con una regla política improvisada, que consistía en otorgar un tercio de su gabinete a los liberales más pacifistas, lo cual le prestó credibilidad a su intención de lograr una paz perdurable. En 1905 Reyes puso en desbandada al Congreso conservador y anunció una Asamblea Constituyente *ad hoc*, que implementó la nueva regla, el «voto incompleto», que fue aplicada en las elecciones parlamentarias en similar proporción: 1/3 para la minoría, 2/3 para la mayoría. El Partido Liberal había exigido durante la guerra su participación limitada en el Gobierno, el cual desdeñó dicha exigencia de manera sectaria; en la nueva situación, el Partido Liberal entendió que participando en las elecciones ganaba una representación apreciable y, más aún, que si el Partido Conservador se dividía, como en efecto ocurriría en 1929, tendría una verdadera oportunidad de ejercer el poder presidencial.

La gestión de Reyes fue bastante controversial pero progresiva en fin de cuentas, concentrada en la reconstrucción del país, la eliminación de buena parte del exceso de medios de pago impresos por el Gobierno durante la guerra de los Mil Días, un plan de construcción de infraestructuras (que incluyeron carreteras para el incipiente automóvil y el camión de carga, electricidad, acueductos y alcantarillas) y servicios muy racionados en las pocas ciudades del país. Durante los cinco años de su gobierno se fomentaron

algunas industrias —entre ellas, la Colombiana de Tejidos, luego Coltejer, y Cementos Samper—, a la vez que se consolidaron otras. Se concedieron subsidios a la exportación y se buscó equilibrar la balanza comercial, para lo cual decretó una serie de medidas proteccionistas, como también un impuesto al consumo del tabaco.

Reyes también intentó atraer la inversión extranjera, invitando a la United Fruit Company a producir banano en la región de Santa Marta, al tiempo que comenzaron a entrar firmas petroleras a hacer prospectiva. El modelo que Reyes quería imitar era el del régimen modernista conservador de Porfirio Díaz, de México, que ya llevaba 25 años en el poder y había logrado dotar al país de un orden arbitrario pero estable, había construido una red ferroviaria moderna y favoreció un rápido desarrollo económico. En 1909 Reyes volvió a organizar una Asamblea Constituyente, con el fin de perpetuarse de manera indefinida en el poder, pero el rechazo de todos los partidos y facciones lo llevó a abandonar la Presidencia.

El compromiso de los conservadores republicanos que organizaron el rechazo a la Asamblea constitucional, junto con los liberales, consistió en compartir el poder para disipar el faccionalismo, la sedición y la represión gubernamental, compromiso que se tornó creíble y permanente con las reformas constitucionales que se lograron aprobar en 1910, cuando el gobierno de la Unión Republicana de Carlos E. Restrepo convocó una Asamblea Constituyente pluralista para reforzar en el tiempo la nueva regla electoral que permitía compartir el poder. El carácter bipartidista de las reformas significó que un serio consenso las respaldaba, lo cual le prestó legitimidad y permanencia a la Constitución así reformada, hasta su derogación en 1991.

Las reformas de 1910 a la Constitución de 1886 fueron en verdad de alta cirugía, algo de lo cual se tiene poca conciencia en el país: se introdujo la elección popular sin condiciones de riqueza o alfabetismo para todas las justas electorales, abandonando su elección indirecta, que había sido amañada por los gobiernos conservadores; se acortó el período de presidente y senadores de 6 a 4 años, claro golpe contra la presidencia imperial que había impuesto Caro. En términos generales, se debilitó el poder ejecu-

tivo y se fortaleció el Legislativo, que podía funcionar anualmente sin ser convocado por el presidente. El Congreso también hacía el control político de la Constitución, que no podía ser incumplida por el Ejecutivo, como se le permitía hacer en la de 1886; más importante aún, el Congreso seleccionaba los miembros de la Corte Suprema de Justicia, que había sido función presidencial anteriormente. De esta manera, también el sistema de justicia se fortaleció y se volvió más independiente de la Presidencia. El sistema electoral dependió de aquí en adelante de un poder judicial más autónomo, trazó reglas contra el fraude y adoptó finalmente una propuesta del liberal Rafael Uribe Uribe, de que la Nación expidiera una cédula de ciudadanía como documento básico electoral, lo cual había sido función de los partidos, con todo el riesgo moral que implicaba en el momento de llevar a cabo las elecciones.

En balance, se puede afirmar lo que Christopher Abel señala con precisión:

> [...] los republicanos lograron [...] dejar una marca indeleble en la política colombiana: revivieron e institucionalizaron la práctica de acomodar los partidos de oposición y demostraron que con el apoyo unido de la clase alta un sistema presidencial-congresional es una garantía contra la tiranía individual y faccional. (Abel 1987, 20)

La reforma de las funciones económicas del Estado

La tarea monetaria fundamental de los distintos gobiernos, a partir del de Rafael Reyes, consistió en recoger el exceso de circulante emitido por la Tesorería durante los años de la guerra y ejecutar una política draconiana, con algunas pocas emisiones de títulos de deuda pública que sirvieron de dinero, permitiendo además el uso de monedas extranjeras, para aceitar el sistema de pagos. Las tasas de interés tenían que ser entonces bastante elevadas. La inflación desapareció del país y hubo en promedio tasas negativas entre 1905 y 1923. Dada la desconfianza sembrada por la experiencia del Banco Nacional durante la Regeneración, hubo que recurrir a un árbitro externo para que organizara un nuevo banco

central, lo cual fue encomendado al profesor Edwin Kemmerer, de la Universidad de Princeton.

El arreglo diplomático de la toma de Panamá por Estados Unidos, que aceptó pagar una indemnización al país de US$25 millones en 1922, y la reapertura del mercado internacional de capitales para el Gobierno, hizo necesario crear las instituciones para manejar la liquidez de manera racional, reorganizar las cuentas fiscales con transparencia frente al Congreso, y así poder monitorear y honrar la deuda pública. Fueron creados, en 1923, el Banco de la República, con el mandato de controlar la inflación; la Contraloría General, como un organismo del poder legislativo que cuidara y contabilizara con esmero el gasto que ejecutaran el gobierno central y los gobiernos territoriales, para que en efecto pudieran ser sujetos de crédito externo, y la Superintendencia Bancaria, para que garantizara la seguridad de los depósitos del público.

El Banco de la República abrió sus puertas antes de lo planeado, en plena visita de Kemmerer, porque surgió una crisis financiera internacional que produjo la quiebra del banco colombiano privado más grande de la época, el Banco López. La crisis fue superada por la intervención del nuevo banco central, y puso de presente una de las funciones fundamentales que debía prestar el nuevo ente: frenar y salvar crisis financieras, algo que el Banco Nacional había evadido olímpicamente.

El Banco de la República fue definido como un ente semipúblico, con el Gobierno aportando la mitad de su capital, pero con sólo una representación de 3 que tenían voz pero no voto, en una Junta Directiva de 10. De los otros 7, había 3 banqueros, y el resto eran representantes del comercio y de la agricultura. Tal composición le prestaba independencia al Emisor frente al Gobierno pero se la restaba frente a intereses privados. Se trataba de un banco de bancos, prestamista de última instancia que alimentaba la liquidez del sistema financiero mediante préstamos de corto plazo. En casos de crisis y corridas de liquidez, le debía prestar dinero al sistema en cuantía suficiente, aunque a tasas crecientes de interés. La banca privada fue reorganizada, al exigírsele cuantías de capital bastante elevadas, lo cual propició la concentración y la formación de bancos nacionales. El Banco de Bogotá, el Banco de Colombia

y el Alemán Antioqueño (que se convertiría en el Banco Comercial Antioqueño durante la Segunda Guerra Mundial) compraron los bancos regionales que sobrevivieron a la Regeneración y establecieron coberturas nacionales.

El impacto de una mayor y segura liquidez provista por el nuevo banco sobre las tasas de interés fue su reducción de niveles superiores al 15% antes de 1923 a 8,5%, nivel en el que permanecieron hasta que estalló la crisis de 1929. Las nuevas instituciones y las organizaciones correspondientes entraron en vigencia en el contexto de una economía en rápida expansión. En efecto, la economía creció a una tasa media cercana al 7% entre 1920 y 1929. Los activos bancarios pasaron de representar 12,7% del PIB en 1925 a 22,1% del PIB en 1929, lo cual ayudó a apalancar el desarrollo de la acumulación de capital, del consumo y de la construcción.

El régimen monetario correspondió al de un patrón oro regulado, en el cual el banco podía intervenir en el mercado de cambios para estabilizar la cotización del peso. En momentos en los que aumentaban las exportaciones de café y los gobiernos locales y el central se endeudaban en el exterior para adelantar la red de ferrocarriles y de carreteras, la tasa de cambios se movió relativamente poco. A la estabilidad de la tasa de interés y de los precios se sumaba entonces un peso que mantenía su valor frente al dólar, lo cual permitía una fluidez considerable de los capitales que entraban y salían del país, pudiéndose prever razonablemente el curso futuro de cada una de las variables monetarias y cambiarias.

La expansión cafetera

A la vez que se dio una importante reforma política que permitió la convivencia entre los dos partidos, en la primera y segunda década del siglo XX tuvo lugar el más espectacular cambio en la estructura económica del país, generado por el potencial humano que había colonizado la vertiente occidental y que se volcó a la producción de café. El significado económico del café fue enorme: generó el más grande excedente económico hasta entonces conocido en la historia del país, el cual se expresó en divisas que sirvieron para

financiar el capital fijo de la industria que venía surgiendo en Barranquilla, Bogotá y, sobre todo, Medellín. Se constituyó la base de un mercado interno, demasiado pequeño hasta entonces, que sirvió de acicate a la industrialización, que, a su vez, multiplicaba el mercado con sus inversiones. Parte de los excedentes fueron a financiar la infraestructura de transporte, que terminó unificando el mercado interior colombiano cuando se extendieron las troncales por todo el país.

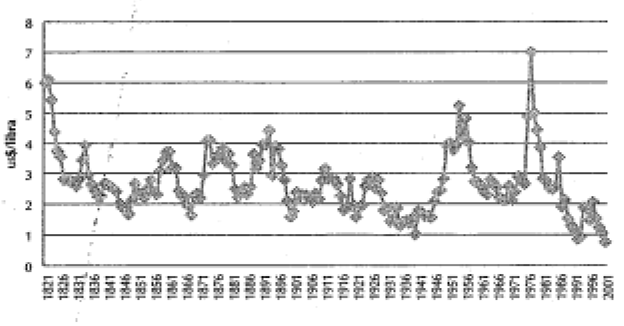
Las grandes haciendas cafeteras de Cundinamarca y Tolima —que se apoyaban en arrendatarios bajo duras condiciones de trabajo y faltos de libertad— no resistieron los vientos del cambio que surgían del empuje capitalista. El café se producía en haciendas medianas y grandes, las cuales eran poco productivas, pues sus dependientes no contaban con educación alguna y eran sometidos a relaciones de servidumbre, de las cuales se rebelaron con éxito en los años treinta.

La finca cafetera en la región antioqueña fue un modelo productivo integrado que combinaba cultivos de pancoger, gallinas y cerdos, y otros productos que se podían mercadear, de tal modo que dio lugar a un próspero campesinado que era relativamente educado y que adquirió manufacturas producidas en los incipientes centros industriales o importadas. El café era un artículo que resistía los altos costos de transporte del país, los cuales también comenzaron a hacerse más razonables, dadas las conexiones que se establecían desde los centros productores del grano con el río Magdalena, ya fuera por carretera, ferrocarril o, incluso, por el cable aéreo entre Manizales y La Dorada.

Los precios que se obtenían en el mercado de Nueva York eran por lo general altos y se conservaron en niveles apropiados hasta la Gran Depresión (ver el gráfico 5.4). Pero incluso durante la década de los treinta, el bajo precio del café fue contrarrestado por el mayor volumen que logró Colombia en el mercado internacional, a costa del Brasil, que adelantó una política de destruir sus inventarios para hacer que el precio no continuara bajando. La devaluación del peso también favoreció el ingreso de todos los cafeteros.

Los grandes productores se agrupaban alrededor de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la cual les sirvió para or-

Gráfico 5.4 Precio externo del café colombiano, 1821-2002 (dólares constantes de marzo de 2002)



Fuente: Kalmanovitz y López (2006, 254).

ganizarse política y gremialmente. Con el rápido crecimiento de sus exportaciones y de su poder económico, sintieron la necesidad de fundar su propia organización en 1927, la Federación de Cafeteros de Colombia, Fedecafé, la cual logró ejercer una gran influencia sobre los gobiernos de turno.

La Federación logró que el Gobierno aprobara impuestos y retenciones a las exportaciones de café que sirvieron para financiar los inventarios y regular el mercado para los suaves colombianos y también para pagar la diplomacia cafetera. A la vez, logro que esos impuestos no entraran al cofre común ni beneficiaran a todos los ciudadanos colombianos sino que fueran ejecutados por la Federación en educación e investigación, y por los comités departamentales de cafeteros, que los aplicaron a vías y salubridad en las regiones donde se cultivaba el grano. De esta manera, los contribuyentes cafeteros capturaban de vuelta buena parte de los impuestos que le habían abonado al Gobierno, sin que entraran al cofre común y fueran repartidos a otras regiones según su representación en el Congreso, que es la forma como funcionan los impuestos en una democracia liberal. El país no cafetero seguía dependiendo de unas administraciones locales muy precarias y un gasto esquivo por parte del Gobierno nacional, que siguió siendo muy pequeño

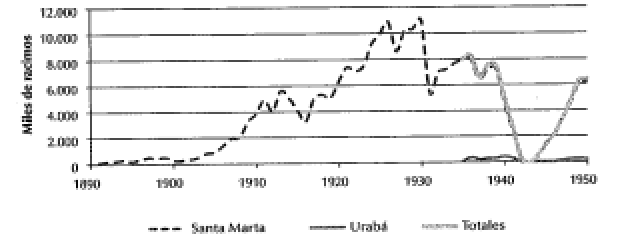
en su participación en el producto nacional. La Federación de Cafeteros también logró una influencia importante en las decisiones de política económica, en las cuales predominaron los antioqueños y la «Escuela de Manizales», como se le conoció, que tuvo varios ministros de Hacienda y dejó su marca en el Banco de la República y en otras instituciones financieras del país.

El banano

Otro producto de exportación importante para el desarrollo económico de una región del país fue el banano, que se comenzó a plantar entre Santa Marta y Fundación, y que en 1895 exportaban unos 156.000 racimos al año. En 1905 ya se alcanzaron 865.000 racimos, y 5 millones en 1914, poco antes del estallido de la Primera Guerra Mundial. En 1930 se alcanzó el punto máximo, cuando se exportaron 11 millones de racimos, para entrar en una etapa de decadencia, casi desapareciendo durante la Segunda Guerra Mundial (ver el gráfico 5.5). Más adelante surgió una nueva zona bananera en el Urabá antioqueño, que fue la que revivió el cultivo durante la segunda mitad del siglo XX.

La United Fruit Company montó un enclave en la región, en la que se integró verticalmente, como lo hacía como multinacional en varios países centroamericanos y caribeños: administraba la

Gráfico 5.5 Exportaciones de banano



Fuente: Meisel (1998a, tabla 6 y gráfica 1).

plantación, la cosecha, el transporte interno dentro de lo que se llamó la «Zona Bananera», construyó su ferrocarril entre Fundación y Santa Marta, y contaba con su propia flota de barcos para sacar el banano y llevarlo a Estados Unidos y Europa. También integraba a su administración a la clase política local, a prestantes políticos y abogados nacionales, a los regimientos del Ejército y al cuerpo de Policía. En 1928 enfrentó una huelga que fue disuelta violentamente por el Ejército, causando un número indeterminado de muertos, que la fértil imaginación de Gabriel García Márquez llevó a 5.000.

El conflicto tuvo como consecuencia despertar una fuerte ola nacionalista que capitalizó Jorge Eliécer Gaitán; cuando la empresa enfrentó otra huelga en 1934, ahora apoyada por el gobierno liberal, comenzó a retirarse de la producción, vendiendo sus tierras y dejándolas en manos de empresarios locales. Éstos fueron entrenados y se les impuso una rigurosa disciplina sobre la calidad, madurez y tiempos de entrega del banano. La empresa trazó una estrategia caribeña de disminuir los riesgos políticos de huelgas y políticas nacionalistas mediante el recurso de conservar la distribución internacional e imponer precios con bajo margen de utilidad para los productores locales (Bucheli 2005). Éstos eventualmente se organizaron como gremio y buscaron fuentes alternativas de distribución del banano, aunque esto ocurrió más hacia la segunda parte del siglo XX.

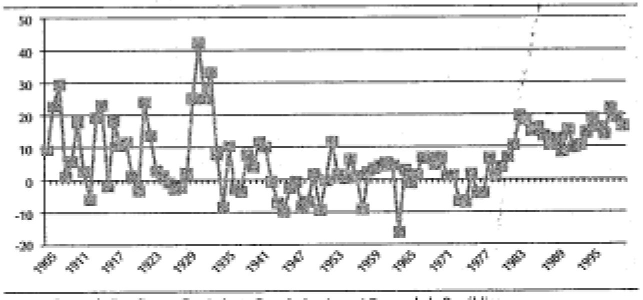
La posterior decadencia del banano ha sido analizada por Adolfo Meisel, quien aduce que la preeminencia del café —que, por lo general, obtuvo precios buenos durante buena parte del siglo XX—, al lado de unas políticas comerciales que reprimieron las importaciones y que causaron una revaluación del peso en términos reales entre 1936 y 1956, desplazaron al banano y reprimieron en general las posibilidades de exportación de la Costa Caribe. Esto, a su vez, condujo al empobrecimiento relativo de los departamentos de esta región, los cuales perdieron mucho terreno frente a la región antioqueña, al valle del Cauca y al centro del país (Meisel 1998a).

La Gran Depresión, industrialización y sector financiero

El andamiaje del Banco de la República, basado en el libre mercado y en el patrón oro, sería transformado por la crisis de 1929, la cual obligó a rediseñar cada uno de los instrumentos de intervención del banco central. Sus administradores obtuvieron entonces más discrecionalidad en sus decisiones de permitir la devaluación del peso, de emitir libremente, de prestarle al Gobierno o declarar una moratoria general para los agentes endeudados que no pudieron honrar sus obligaciones, hasta que la economía logró salir de la depresión de la década de 1930. Tales políticas contribuyeron a que la crisis fuera superada con relativa rapidez y a que la economía colombiana volviera a tener fuertes crecimientos de 1933 en adelante. Sin embargo, las políticas entre 1929 y 1932 fueron procíclicas, como se puede apreciar en el gráfico 5.6, con el nivel de tasas de interés reales, de entre 40 y 30%, obtenidas durante esos años, explicadas por fuertes caídas de los precios al consumidor, hasta que se abandonó el patrón oro en 1931.

Una vez abandonado el patrón oro en 1931, el cual fue reemplazado por un sistema de flotación controlada de la tasa de cambio, el Banco de la República aumentó la emisión primaria, prestándole al Gobierno fuertes sumas de dinero, que en 1934 alcanzaron el 4% del PIB. El aumento del gasto público, a su vez, elevó la liquidez de la economía a los niveles previos de 1929 y,

Gráfico 5.6 Tasa bancaria real



Fuente: Grupo de Estudios en Crecimiento Económico (GRECO) Banco de la República.

con ello, el nivel de precios obtuvo incrementos nuevamente y las tasas de interés reales pasaron a niveles negativos o bajos después de 1934. Fue el inicio de una recuperación económica importante y, sobre todo, de la industrialización. En efecto, el ingreso cafetero fue inflado mediante la devaluación del peso y su demanda irrigó las producciones locales, que fueron protegidas por aranceles altos y el control de cambios, que introdujo muchas barreras no arancelarías al comercio de importación. El sistema financiero no contó con tasas de interés reales que reflejaran las condiciones de ahorro e inversión, especialmente cuando se tornaron negativas, llevando a la deficiente asignación de esos recursos, a la llanura de los mercados financieros y a un crecimiento económico menor que el que hubiera sido posible con un mercado profundo de capitales. De cierto modo, la economía política del período nos sugiere que los bancos eran relativamente débiles frente a los cafeteros y los terratenientes tradicionales, que los industriales terminaron favorecidos y comenzaron a fortalecerse, por lo cual estos intereses pudieron influir en la legislación a través de los políticos que los representaban, mediante la captura de préstamos blandos, deteriorando los ingresos de los bancos, puesto que se les obligaba a tener altos niveles de encaje, reduciendo así los recursos para otorgar crédito generalizado. De esta manera, el sistema financiero les sirvió más a algunos cafeteros, terratenientes e industriales, que a sus propietarios.

Conclusión

Las condiciones políticas, económicas y geográficas del país durante el siglo xix no fueron las más adecuadas para propiciar un crecimiento económico alto y sostenido. Sin embargo, los relativos éxitos económicos de algunas regiones como Antioquia y Cundinamarca y el surgimiento de empresarios y banqueros fueron dando lugar a un recambio político que pudo concretarse después de una larga y cruenta guerra y del desmembramiento del país. Individuos y partidos buscaron y encontraron la reconciliación con instituciones que marcaron un nuevo camino de paz política. Las nuevas instituciones políticas y económicas encauzaron el

crecimiento económico de Colombia durante el siglo xx. Como se verá más adelante, las políticas monetarias y fiscales durante la mayor parte del nuevo siglo estuvieron marcadas por la prudencia, creando unos equilibrios macroeconómicos suficientes para sostener ese crecimiento.

Capítulo 6
Crecimiento económico en el siglo xx

El crecimiento económico suscita amplio debate entre políticos y académicos. ¿Qué es lo que permite que la acumulación de capital en un país aumente hasta ocupar toda su población productivamente? ¿Cómo fue posible que esto ocurriera primero en Inglaterra y Holanda, y se extendiera después a Estados Unidos, a Europa continental y a Japón, y, más recientemente, al este de Asia? ¿Qué factores lo impidieron en el caso de los países latinoamericanos, y de Colombia en particular? Así, también el papel que cumple el Estado en el crecimiento despierta una controversia similar, pues se trata de investigar si lubrica el desarrollo o se vuelve una carga improductiva que lo frena.

Se ha visto atrás que el crecimiento de Colombia fue lento durante el siglo XIX, de sólo 1,8% anual, comparado con 4,6% para el siglo XX. Como la tasa de crecimiento de la población en el siglo XX fue del 2,3% anual, el crecimiento por habitante fue de 2,3%, lo cual resultó insuficiente para ocupar a toda la fuerza laboral, como lo reflejan el alto desempleo y el subempleo de la población.

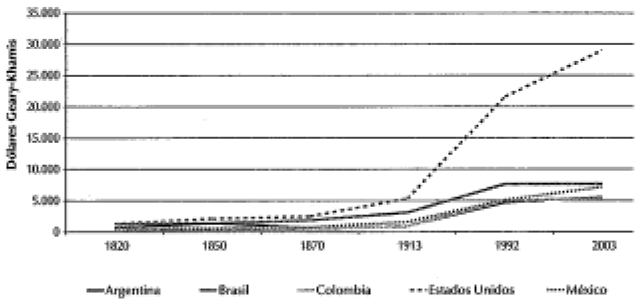
El crecimiento económico en Colombia resulta del incremento de la riqueza, y ésta depende de los aumentos de productividad que experimenta el sistema económico. Éste fue el punto de partida con que Adam Smith inventó la economía, en su tratado sobre la riqueza de las naciones. La productividad, a su vez, está asociada con el cambio técnico, que es el que permite que iguales cantidades de factores —mano de obra, capital y tierra— aumenten el producto. En este sentido, la globalización fue fundamental para que Colombia pudiera adquirir y domesticar tecnologías desarro-

lladas en los países industrializados a cambio de sus exportaciones. De esta manera, se pudo aplicar la energía eléctrica, que multiplicó la productividad tanto de la mano de obra como del capital; los acueductos y las técnicas sanitarias, que redujeron la mortalidad y morbilidad; los medios de transporte como el camión y el ferrocarril, que desplazaron a la mula; la imprenta y las comunicaciones modernas; la medicina y las drogas, que ampliaron la expectativa de vida de los colombianos. Todos estos cambios en la organización del trabajo —apoyados por maquinaria y energía, los cuales dieron lugar a una mayor especialización y sistematización del trabajo— explican en el fondo el fuerte crecimiento económico que experimentó Colombia durante el siglo XX.

Instituciones y características generales del crecimiento en el siglo XX

Una característica importante del crecimiento colombiano durante el siglo XX fue su baja volatilidad relativa, inferior a las de las tres grandes economías latinoamericanas, Brasil, Argentina y México. En un trabajo de los años ochenta, Miguel Urrutia explicaba esta cualidad del desarrollo colombiano como resultado de la falta de populismo en el país, a diferencia de la inestabilidad política y macroeconómica que dicho fenómeno originó, especialmente, en el sur del continente (Urrutia 1988). No obstante, la falta de populismo también pudo haberle restado legitimidad al Estado y propiciado el surgimiento de la insurgencia, que, a su vez, deterioró la seguridad del país hacia el final del siglo XX. El conflicto le ha infligido algún costo al crecimiento de largo plazo de la economía colombiana, en la medida en que unos importantes y crecientes recursos han sido destinados a la seguridad, y en que la percepción de riesgo para la vida y la propiedad ha malogrado la inversión en varias coyunturas. Por lo demás, el deterioro de la democracia que se origina en la represión de las expresiones políticas de las capas bajas de la sociedad es un enorme costo en sí mismo que perpetúa la baja tributación, la desigualdad y la mala calidad de los servicios sociales.

Gráfico 6.1 PIB per cápita de Estados Unidos y América Latina, 1820-2003

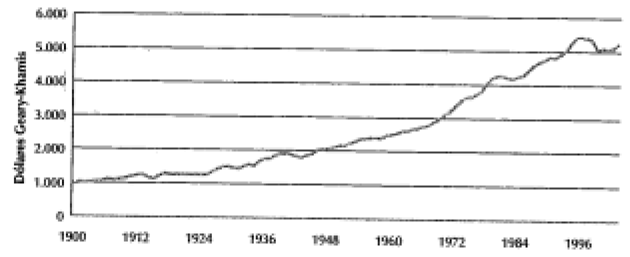


Fuente: Kalmanovitz y López Rivera (2009, 25), Maddison (2009) y GRECO (2004, 51).

La comparación de largo plazo (1820-2003) del crecimiento de Estados Unidos frente al de América Latina (ver el gráfico 6.1) pone de relieve las diferencias entre los factores institucionales de fondo que moldearon a los países colonizados por una España absolutista y los que recibieron formas de gobierno democrático burguesas de Inglaterra. El crecimiento comienza antes y es más profundo en Estados Unidos que en América Latina y se acelera en el siglo XX, ahondando la diferencia en los ingresos por habitante. La estabilidad de las reglas de juego (una sola Constitución), la separación de poderes y un sistema de justicia que defiende derechos de propiedad justos parecen explicar la continuidad del crecimiento norteamericano, mientras que los países de América Latina han vivido mucha inestabilidad política, múltiples constituciones, insurgencia y crimen organizado, frente a un sistema de justicia ineficiente, todo lo cual ha frenado la acumulación de capital en todos ellos.

La tendencia de largo plazo del crecimiento para Colombia es descendente (ver la tabla 6.1), especialmente en el período 1925-1950, cuando la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial ralentizan la economía. El crecimiento del PIB real se acerca a 5% en el cuarto de siglo siguiente, pero el crecimiento de la población

Gráfico 6.2 Ingreso per cápita colombiano, 1900-2003



Fuente: GRECO (2004, 51) y Maddison (2009).

Tabla 6.1 Crecimiento del PIB real y de la población, precios de 1975

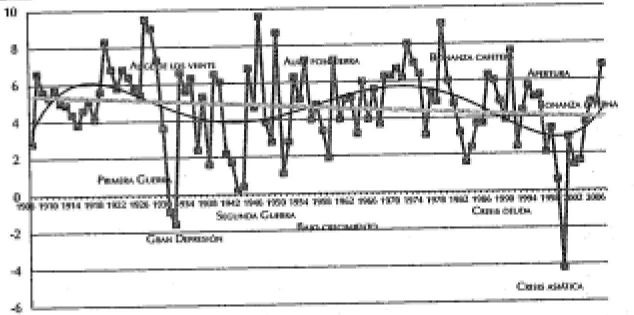
Período	PIB real (%)	Población (%)	PIB per cápita (%)
1810-1900	1,8	1,7	0,1
1905-2000	4,6	2,3	2,2
1905-1924	5,4	2	3,4
1925-1950	4,4	2,2	2,2
1950-1975	4,9	2,9	2,1
1975-2000	3,5	2,2	1,3

Fuente: GRECO, (2004) y cálculos nuestros.

es tal que desacelera el crecimiento del PIB por habitante (ver el gráfico 6.2). El período 1975-2000 es de crecimientos menores para ambos indicadores. La crisis de la deuda latinoamericana durante los ochenta incidió en el freno del crecimiento de Colombia, aunque fue la economía menos afectada de la subregión. La nueva crisis internacional de 1998-1999, sin embargo, sí la afectó severamente, con una contracción de 4,2% del PIB, hecho de una gravedad sustancial, mayor, incluso, que la caída de 1931 provocada por la Gran Depresión mundial.

El gráfico 6.3 deja entrever un período de 101 años, durante el cual el crecimiento colapsa en dos grandes ocasiones: la crisis de 1929 (-2,8% acumulado) y la de 1999 (-4,2%). Durante la Segunda Guerra Mundial el crecimiento también es muy pequeño, y, así mismo, entre 1956 y 1966 hay desaceleración. La tendencia de largo plazo es claramente descendente.

Gráfico 6.3 Crecimiento económico en el siglo XX



Fuente: GRECO (2004) y cálculos nuestros.

Esta tendencia de largo plazo es preocupante por lo que insinúa hacia el futuro, de no cambiar los fundamentos económicos y políticos que la han causado en el pasado. El crecimiento se hace menor cuando la inversión (y el ahorro) caen como proporción del producto y/o se reduce la productividad de todos los factores, es decir, se estanca la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos. El crecimiento es afectado también por el vigor del comercio internacional del país y de los términos de intercambio con el resto del mundo.

¿Qué tan satisfactorio fue este crecimiento para la población colombiana? Con niveles de desempleo, subempleo, informalidad y pobreza que afectan negativamente al 55% de la población, es claro que el crecimiento colombiano fue insuficiente. No logró albergar a toda la población dentro de la formalidad laboral ni que se acatara la legislación de protección al trabajo, que se pagaran salarios decorosos y que todos los trabajadores recibieran los beneficios de la seguridad social.

El crecimiento en perspectiva comparada

¿Cómo se compara con el de otros países de la misma región, desarrollados o que estaban en condiciones similares a las que caracte-

rizaban a Colombia? Las comparaciones entre países dan una idea sobre las potencialidades del crecimiento, dadas una matriz institucional que legó la historia, unas políticas públicas que fueron más o menos adecuadas y una actitud frente a la globalización que permitió un mayor crecimiento económico que el derivado de la dinámica del mercado interior. La comparación entre Colombia y otros países de América Latina revela cuánto peso pudo tener el legado institucional común en la determinación de ciertos límites al crecimiento de largo plazo del continente.

La tabla 6.2 muestra que los países en cuestión obtuvieron crecimientos un tanto similares, con desviaciones fuertes de Argentina, que se rezaga, a pesar de que fue el país más desarrollado de la región a principios del siglo XX, y de Venezuela, que lidera en el siglo XX, aunque su motor de desarrollo fue la renta petrolera, al tiempo que sugiere indicadores sociales deficientes similares a los del resto de países. Brasil tiene un fuerte crecimiento, después de entrar al siglo XX como uno de los países latinoamericanos más pobres, mientras que el resto de países gravita alrededor de crecer 5 veces sus PIB por habitante durante el mismo período. Entre ellos, Colombia obtiene un desarrollo justamente en el promedio, al lograr el mismo guarismo de crecimiento del ingreso de cada uno de sus habitantes durante el siglo pasado.

Una explicación intuitiva de este crecimiento similar es que hubo una ausencia de sólidas democracias liberales. En efecto, las débiles democracias de la región se construyeron penosamente sobre un legado absolutista y no pudieron escapar de la inestabilidad política, del cambio frecuente de las reglas de juego para los agentes económicos y de periódicos episodios de pérdida de los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Dictaduras de extrema derecha o de carácter populista ejecutaron políticas públicas imprudentes que frenaron el crecimiento de largo plazo o

Tabla 6.2 **Crecimiento del PIB per cápita en el siglo XX (dólares de 1994)**

	Argentina	Colombia	Brasil	Chile	México	Perú	Venezuela
Veces	3,1	5	7,6	5	5,1	4,5	9,8

Fuente: GRECO (2004).

que lo hicieron colapsar. Las políticas públicas recibían el apoyo de clientelas, terratenientes y empresarios, o de intereses populares, como organizaciones de trabajadores y campesinos, a los que les seguían dictaduras afianzadas en el Ejército. Nunca hubo una equilibrada representación de intereses sociales. Por lo demás, la Iglesia tendió a mantener una fuerte influencia en las sociedades latinoamericanas. Todo lo anterior introdujo frenos al comercio, trabas a la profundización del sistema financiero; imposibilitó un sistema educativo laico con cobertura universal o permitió que los gobiernos despilfarraran los recursos que lograban recaudar de los contribuyentes o de la renta de sus recursos naturales.

Una comparación con el desarrollo de Estados Unidos (ver la tabla 6.3) revela que el crecimiento de Colombia fue más alto durante el siglo XX que el de la economía más rica y sólida del mundo. Sin embargo, el punto de partida de riqueza por habitante de Estados Unidos en el siglo XIX era tres veces superior, y la relación se deterioró hasta la Primera Guerra Mundial, cuando el PIB por habitante colombiano era escasamente un sexto del norteamericano. El descuento logrado durante el siglo XX nos devuelve en algo la ventaja tomada desde el inicio de la carrera, pero sigue siendo sólo un 23% de la medida norteamericana.

En la segunda mitad del mismo siglo se dio una importante convergencia de Europa y Asia frente al PIB per cápita de Estados Unidos, lo cual resultó del flujo abierto de comercio y capital entre ellos, mientras que América Latina, que se encerró detrás de barreras al comercio y al flujo de capital después de la Segunda Guerra Mundial, diverge aun más, a excepción de Chile y Colombia, países que avanzaron, pero no tanto, comparados con los países europeos y asiáticos.

Tabla 6.3 **PIB per cápita, como proporción del de Estados Unidos**

País	1800	1850	1913	1989
Colombia	38	22	13	23
Argentina	n. d.	63	49	35
Brasil	91	65	14	24
México	56	23	23	24
Chile	n. d.	35	35	30

Fuente: Kalmanovitz (2006, 175).

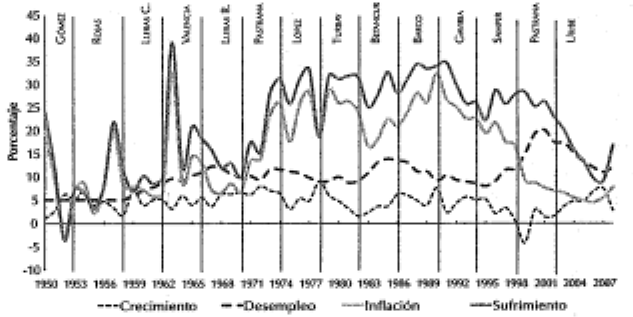
Determinantes del crecimiento económico

La economía colombiana se integró al comercio internacional con un solo producto de exportación, el café, seguido de una tardía diversificación de su canasta exportable, de tal modo que el grado de apertura se alcanzó a duplicar durante el siglo XX. Aunque se trata de un progreso, el orden de magnitud es pequeño y no fue suficiente para acelerar el crecimiento económico de Colombia en el período. Políticas más proactivas a favor de las exportaciones hubieran generado un mayor crecimiento económico que el efectivamente obtenido. Aunque estas políticas se dieron y ello quizás explica el mejor comportamiento relativo del país frente al resto de América Latina, se adoptaron de manera moderada sólo al final de la década de los años sesenta, y estuvieron lejos de los resultados obtenidos por los países del Este Asiático que se volcaron con toda su energía hacia el exterior y aplicaron políticas ambiciosas de educación.

El crecimiento de largo plazo puede ser acelerado o frenado por la calidad de las políticas macroeconómicas, o si las políticas monetaria y fiscal actúan de manera contracíclica. Un Índice de sufrimiento macroeconómico —donde se suman inflación y desempleo pero se les resta el crecimiento logrado— permite apreciar que las políticas públicas, en particular, la monetaria y fiscal, generalmente expansivas, crearon excesos inflacionarios que escasamente contribuyeron a reducir el desempleo. Las crisis de la deuda en los años ochenta y la crisis financiera de final de siglo ralentizaron la economía, treparon el desempleo y redujeron el crecimiento. De esta manera, condiciones externas propicias que dan lugar a un ciclo de auge pueden ser revertidas con el paso del tiempo por políticas fiscales y monetarias procíclicas que terminan generando inflación y expectativas adversas entre los inversionistas.

Así las cosas, las políticas macroeconómicas fueron inconvenientes para el empleo e incidieron en la reducción del crecimiento, especialmente durante los últimos 25 años del siglo XX. El índice de sufrimiento macro destaca que entre 1970 y 2005 hubo políticas que acomodaron la inflación y altos niveles de desempleo con crecimientos mediocres de la economía (ver el gráfico 6.4). Los años cincuenta y el período de Lleras Restrepo fueron bas-

Gráfico 6.4 Índice de sufrimiento macroeconómico



Fuente: Dane, Banco de la República.

tante buenos, seguidos ya en el siglo XXI por el primer mandato de Álvaro Uribe, que se deteriora, como era de esperarse, con su segundo período, donde un auge internacional sin precedentes contribuyó a explicar su resultado. En un trabajo de Martínez sobre el ciclo económico colombiano se observa que las mejoras en los términos de intercambio y los flujos de capital incrementan los ingresos nacionales, en sus componentes de consumo, inversión y gasto público. Sin embargo, «factores y políticas internas [han sido] amplificadores y responsables de que los beneficios externos no se hayan podido traducir en un crecimiento económico sostenible [...] políticas fiscales pro cíclicas con elevadas tasas de gasto público en épocas de auge que no permitían suavizar el consumo, y la política monetaria que, atada al sistema de mini devaluaciones, obligaba a hacer expansiones monetarias en épocas de auge agudizando el problema» (Martínez 2008).

Otro elemento que determina el crecimiento es la ganancia de productividad de la economía, y en este sentido el comportamiento colombiano es pobre. La productividad ha experimentando un relativo estancamiento, que surge del rezago agrícola, mientras que la industria es el impulsor en 1960, acusa cansancio en 1980 y vuelve a impulsarla en 1990. El traslado de la mano de obra del campo a las ciudades explica una cuarta parte del crecimiento en

productividad de la economía colombiana. La razón es que se pasa de condiciones muy bajas de productividad en parcelas familiares a otras de mayor rendimiento en las ciudades (Urrutia y Posada 2007), aunque el traslado a actividades informales no implique un gran progreso.

El tamaño del sector público puede afectar el crecimiento económico porque significa una asignación del excedente, que puede ser no sólo excesiva sino también ineficiente. Para la historia del siglo XX, el tamaño del Estado colombiano (medido por el gasto público como proporción del PIB) se sostuvo por debajo del 10% hasta la última década del siglo, cuando se duplicó, algo que se ampliará en el capítulo 7. Se puede deducir entonces que no hubo una desviación importante del excedente económico hasta que se amplió la esfera estatal.

Puede hablarse también de que hubo carencia de Estado, puesto que no garantizó la seguridad ni un sistema de justicia que afirmaran y legitimaran los derechos de propiedad y las inversiones de capital, algo que se hizo evidente a fines del siglo XX en la negociación de paz con las FARC, que a la vez asediaba con el secuestro y la extorsión a la sociedad. Más aún, el poco Estado explica también la insuficiente acumulación de capital humano: se logra universalizar la educación primaria en el siglo XXI, mientras que la secundaria y la técnica cubren sólo a la mitad de la población. Los esfuerzos en materia educativa se traslucen en los escasos años de educación que recibía la población urbana en 1938 (cuatro años); sólo a partir de entonces se logra un progreso relativo, hasta alcanzar ocho años en el año 2000. La fuerza de trabajo de Estados Unidos, en comparación, tiene en promedio 14 años de escolaridad. Ello sugiere que una de las causas de la baja productividad de la economía colombiana se deriva de un Estado demasiado pequeño que no ha provisto suficiente educación a sus ciudadanos.

Crecimiento económico e inversión

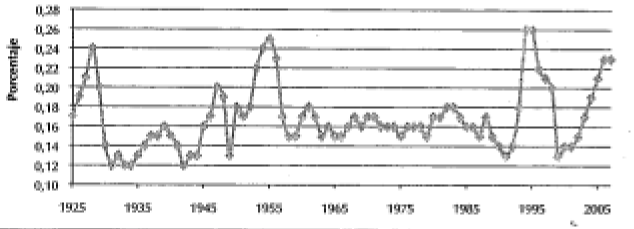
El crecimiento también es un resultado de la inversión que acometen el sector privado y el público, lo cual a su vez depende del ahorro generado internamente y de la inversión provista por el resto

del mundo a través de créditos o de inversión extranjera directa (IED). A su vez, las oportunidades de inversión surgen tanto de las oportunidades que brinda el crecimiento del mercado interior como el de las exportaciones. Como se apreciará en el análisis sobre comercio exterior, las exportaciones colombianas se han ampliado, lo que sugiere que se han abierto nuevas oportunidades de inversión, algo que es muy evidente en torno al sector minero pero que también ocurre en la industria manufacturera y en la agroindustria.

El impacto de la inversión y, en particular, la formación de capital fijo son sustanciales en el crecimiento. Para que la economía crezca por encima del 6% anual, se ha calculado que la formación de capital debe colocarse alrededor del 25% del PIB, guarismo que, como se verá, se ha alcanzado en pocos períodos de la historia económica del país (ver el gráfico 6.5).

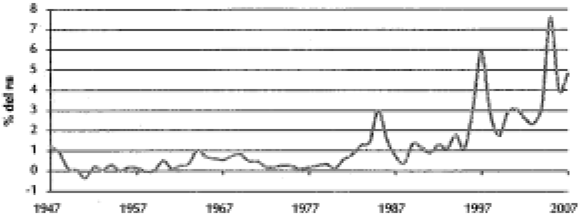
Lo que se puede apreciar a lo largo del siglo XX es que ese monto se alcanzó sólo unas contadas veces (1928, 1956, 1995, y 23% en 2006-2007); entre los sesenta y los ochenta estuvo estancado en cerca del 16% del PIB. En 2005 y 2006, apalancado por mayores inversiones extranjeras, se ha acercado a ese umbral nuevamente. Si se mide la participación de la formación de capital fijo en el PIB, en precios constantes, el coeficiente alcanza el 25% en 2006 y casi el 28% en 2007, reflejo de la fuerte revaluación del peso colombiano. El guarismo puede también estar reflejando que las inversiones en capital fijo contemplan una descarga entre el 30 y el 40% de impuestos a la renta de las empresas.

Gráfico 6.5 Formación bruta de capital fijo



Fuente: GRECO (2004) y cálculos propios.

Gráfico 6.6 Inversión extranjera directa



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y cálculos propios.

Antes de la década de los ochenta, los flujos de IED se habían mantenido en niveles muy bajos (ver el gráfico 6.6), a pesar de unas pocas inversiones extranjeras a principios de siglo y del retorno de los flujos de capital mundial en forma de inversión directa después de la Segunda Guerra Mundial (Villar 2005). Sin embargo, los gobiernos de la Segunda República Conservadora (1946-1957) fueron bastante refractarios a los inversionistas extranjeros. La llamada colombianización de la banca durante los años setenta entregó una clara señal al capital extranjero de que no era bienvenido al país, y ello se refleja bien en los bajos guarismos del período.

Entre 1980 y 1991, la IED tuvo un crecimiento promedio de 15%. La mayor parte de las inversiones se concentró en la explotación de yacimientos de petróleo (54%), minería (27%) e industria manufacturera (15%) (Cubillos y Navas 2000, 22). Medidas enfocadas hacia el fomento y desarrollo de plataformas exportadoras como el Plan Vallejo auspiciaron en cierta medida la llegada de inversiones extranjeras, puesto que se permitía la entrada de bienes de capital y materiales empleados en la producción de bienes para exportación libre de aranceles. No obstante, la importación de materias primas era gravada con IVA. En muchos casos, la política de sustitución de importaciones que protegía la industria fue un obstáculo para la inversión extranjera, que no podía escoger sus fuentes de suministros.

La IED experimenta un fuerte crecimiento más adelante, favorecida por los cambios en la regulación introducidos por la Constitución de 1991. En ese mismo año se da un primer paso hacia

la apertura de capital externo, implementando medidas para desarrollar un adecuado marco institucional y una regulación clara sobre IED, y así incrementar el rendimiento de la inversión y asegurar la asignación eficiente de los recursos. Algunas de estas medidas fueron la eliminación de restricciones a los inversionistas extranjeros e igualdad de trato con inversionistas nacionales, la posibilidad de inversión en prácticamente todos los sectores de la economía (exceptuando los servicios públicos y el manejo de basuras), entre otras.

El incremento de la IED en los noventa se vio favorecido por el plan de privatizaciones de empresas gubernamentales, especialmente mineras y de generación y distribución de energía eléctrica, así como licitaciones de campos de gas y carbón. Pese a las reformas adoptadas en 1991, aún persisten ciertos comportamientos institucionales que desincentivan la llegada de inversiones extranjeras, como los costos de transacción asociados a la variabilidad de las reglas y los problemas de información, tramitación excesiva (ver la tabla 6.4), corrupción e inseguridad.

En estos años, la inversión se concentró en las áreas de electricidad, gas y agua (11%), petróleo (30%), manufacturas (16%), finanzas (19%) y comunicaciones (8%), lo cual muestra una mayor participación del sector de servicios como beneficiario de la inversión extranjera (Cubillos y Navas 2000, 22). Los flujos de IED

Tabla 6.4 América Latina y Estados Unidos: días necesarios para realizar algunos trámites

País	Cumplimiento de un contrato		Inicio y registro de un negocio		Registro de propiedad	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Argentina	520	520	32	32	44	44
Brasil	566	546	152	152	42	47
Chile	305	305	27	27	31	31
Colombia	363	363	43	43	23	23
Ecuador	388	388	92	69	21	21
Estados Unidos	250	250	5	5	12	12
México	421	421	58	58	74	74
Perú	441	381	98	102	31	33
Venezuela	n. d.	445	116	116	n. d.	33

Fuente: Banco Mundial (2007).

vinieron principalmente de Estados Unidos, España y las Islas Británicas.

El año de 1997 marca un cambio de tendencia en los flujos de IED al país (ver el gráfico 6.6), posiblemente causado por la crisis financiera internacional de ese año, pero también por la implementación de ocho reformas tributarias entre 1994 y 1998, hecho que refleja inestabilidad de las reglas de juego y que afectaba la rentabilidad esperada de los nuevos proyectos productivos de los inversionistas nacionales y extranjeros. La caída continuó en 1998, profundizándose en 1999, posiblemente explicada por «un importante flujo negativo de la inversión registrada (reembolso de utilidades) en el sector petrolero por US$901 millones» (Cubillos y Navas 2000, 22). Finalmente, a partir de 2002, la IED muestra un enorme crecimiento, que alcanza su pico en 2005, año en el que fue de 7,5% del PIB, la mitad destinada a adquirir el consorcio cervecero nacional.

Conclusión

Recapitulando, podemos afirmar que el crecimiento colombiano durante el siglo XX fue relativamente satisfactorio, en especial si se le compara con el del siglo XIX, que se perdió. Sin embargo, contrastado con el de algunos países de América Latina y el de los países del Sudeste Asiático, que despegaron hacia la mitad del siglo XX, el comportamiento colombiano aparece como «bueno pero no espectacular» (Montenegro y Rivas 2005). Asimismo, una de las causas de ese bajo crecimiento fue el mediocre comportamiento del comercio exterior, que incidió en hacer más lento el desarrollo de las empresas que poco participaron en los grandes mercados del mundo, lo que les restó el acicate de la competencia y la búsqueda de tecnologías apropiadas que aumentaran la productividad en el empleo de todos los factores.

Corregidos algunos de los factores de política que incidieron en este resultado, es posible que el crecimiento económico del país en el siglo XXI sea mejor que el del siglo anterior. Sin embargo, persisten serias deficiencias e inequidades en las políticas públicas y en la gestión de todos los niveles de gobierno que continuarán

siendo taras del desarrollo económico. Otro elemento negativo para las perspectivas futuras del país es que el auge mundial que impulsó las exportaciones y la inversión extranjera y que aceleró el crecimiento económico de Colombia probó ser insostenible y hace prever un largo período de estancamiento de las economías de los países desarrollados. Habrá que pensar entonces en formas de crecimiento más apoyadas en el mercado interior hacia el futuro, pero tratando de mantener las ventajas que le dio al país la participación creciente en la globalización.

Capítulo 7
El Estado y la política fiscal en el siglo XX

Introducción

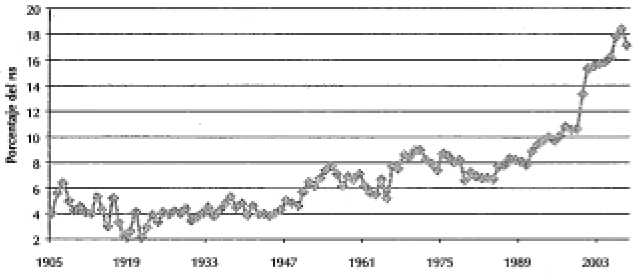
El Estado colombiano va a ser demasiado pequeño durante el siglo XX: gastará en promedio 7% del PIB, aunque terminará siendo más grande que eficiente después de 1990. En la primera fase se refleja la debilidad orgánica del Estado o, mejor, la falta de participación ciudadana en su composición, que es evidente en el nivel de la célula municipal, pero que también se manifiesta en el nivel nacional, caracterizado por un centralismo excesivo, que incentiva la ineficiencia y la corrupción. La tortuosa construcción del Estado durante el siglo XIX, la falta de consensos en el diseño de las constituciones que lo organizaban y las guerras civiles que tanto fracturaron el escenario político dificultaron la obtención del apoyo requerido de los ciudadanos para pagar sus impuestos sin recelos. Sin embargo, el Estado se va fortaleciendo *pari passu* con el crecimiento económico y comienza a ganar participación en el PIB con las políticas conservadoras de los años cincuenta, incluido el régimen militar de Rojas Pinilla, el cual avanza con un importante plan de inversiones públicas.

A. Ingresos tributarios y gasto público en Colombia

El recaudo tributario

El gráfico 7.1 muestra la evolución del recaudo tributario del Gobierno central en el siglo xx. Su ingreso fundamental hasta los años treinta va a surgir del arancel a las importaciones, que se aprueba por decreto ejecutivo, es fácil de recaudar y tiene numerosos defensores. Los productores se benefician con la restricción a la competencia, los consumidores son inconscientes de que están pagando altos impuestos en las aduanas y los grandes contribuyentes prefieren que el Estado no les meta la mano a los bolsillos y que, en cambio, asalte la aduana. El alto arancel se justificará como una estrategia de desarrollo sólo después de los años treinta. Durante la primera mitad del siglo impuso un impuesto a la renta de las personas, no existió un impuesto a la tierra rural y los impuestos a las ventas tendrán que esperar hasta los años sesenta. En el nivel departamental serán los impuestos al aguardiente, la cerveza y el cigarrillo, y a los vehículos, los que sostendrán un mínimo nivel de acción, mientras que las administraciones locales vivirán penosamente de un pequeño impuesto predial y, eventualmente, del situado fiscal o transferencias del Gobierno central.

Gráfico 7.1 Recaudo tributario del Gobierno central



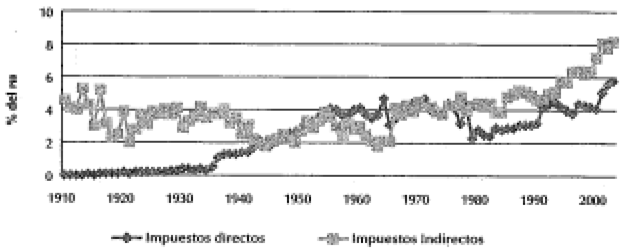
Fuente: Junguito y Rincón (2007, 277) y cálculos propios.

Los impuestos al café, como ya se ha visto, fueron el resultado de una negociación con el gremio, mediante ésta los ingresos serían administrados por éste, para lo cual se desarrolló un Estado paralelo en las regiones cafeteras del país que invertía los recursos en infraestructura, educación, salud, y en el propio desarrollo tecnológico del cultivo (Bates 1998). Algo de los impuestos cafeteros terminaba en las arcas del Gobierno, pero en el fondo se negaba el principio de igualdad frente a la ley, en cuanto los recursos no se repartían de acuerdo con la representación de intereses en el Congreso sino a partir de un principio corporativo que aseguraba que la fuente y el destino de los recursos serían el mismo. La crisis de precios del café en 1929-1934, la cual reduce drásticamente las importaciones y los recursos del arancel que le entraban al Gobierno, obliga a éste a buscar fuentes internas de tributación, como el pequeño impuesto de renta aprobado en 1936. La contribución cafetera se mantendrá para financiar los inventarios a que da lugar el pacto internacional de cuotas, pero una vez éste fue liquidado, en 1989, dicha contribución pierde importancia, a la vez que la participación de Colombia en el mercado mundial se reduce drásticamente.

La introducción de una legislación de seguro social en 1948 impuso a partir de entonces contribuciones a las nóminas de todas las empresas del país, y eventualmente se le añadió un pesado número de impuestos que elevaron el costo del trabajo y agravaron la informalidad y el desempleo. Dichos impuestos servirán para financiar un sistema limitado de pensiones y de salud, que se logrará expandir mucho después de 1993.

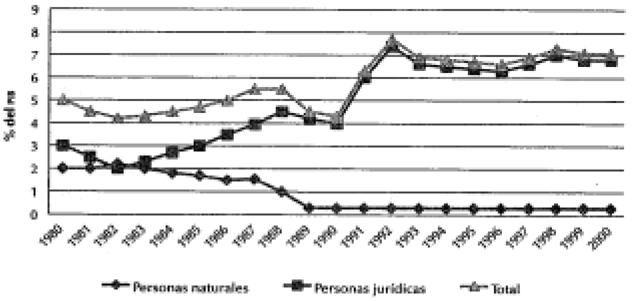
Las reformas fiscales iniciadas en 1936 llevaron el impuesto a la renta al 2% del PIB en los años cuarenta y al 4% entre 1956 y 1976 (ver el gráfico 7.2). Las reformas de la década del setenta lo redujeron bastante, al tiempo que se trepaban los impuestos a las ventas internas, los cuales fueron incrementados nuevamente en los noventa. El Impuesto al Valor Agregado se convirtió en el principal instrumento de recaudo del Gobierno nacional. En la nueva composición, el 60% de los impuestos los paga el consumidor, sin importar mucho su nivel de ingreso, mientras que el resto es abonado por las empresas, llamadas «grandes contribuyentes» o personas jurídicas (ver el gráfico 7.3), porque sus propietarios go-

Gráfico 7.2 Impuestos directos e indirectos



Fuente: Junguito y Rincón (2007, 278) y cálculos propios.

Gráfico 7.3 Impuesto a la renta, por tipo de contribuyente



Fuente: Junguito y Rincón (2007, 279).

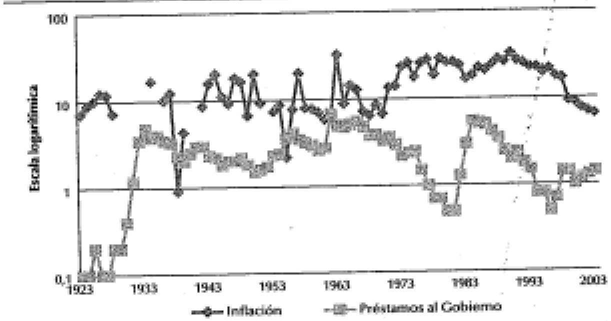
zan de exenciones considerables, como la de no pagar impuestos sobre dividendos, al eliminarse la llamada doble tributación. Los asalariados de altos ingresos también obtienen exenciones apreciables si ahorran en los fondos de pensiones o en los destinados a adquirir vivienda, de tal modo que el sistema termina siendo muy inequitativo, pero además es muy difícil de cambiar, por los intereses que se imponen en las coaliciones políticas dominantes que los defienden.

El impuesto inflacionario

Surge una pregunta interesante al considerar que el Gobierno enfrentó siempre una fuerte resistencia por parte de los contribuyentes más ricos a ser tasados: ¿Qué tanto se financió el Gobierno con crédito del Banco de la República durante el siglo XX? A falta de impuestos, el oportunismo sugiere la emisión primaria de dinero, aunque éste fue un factor que aceleró la inflación durante varias fases, como en los años cincuenta y sesenta, y de 1985 a 1990. No obstante, durante la Gran Depresión y la crisis de la deuda de los ochenta, la emisión a favor del Gobierno pudo tener un papel contracíclico, pues remonetizó la economía (ver el gráfico 7.4).

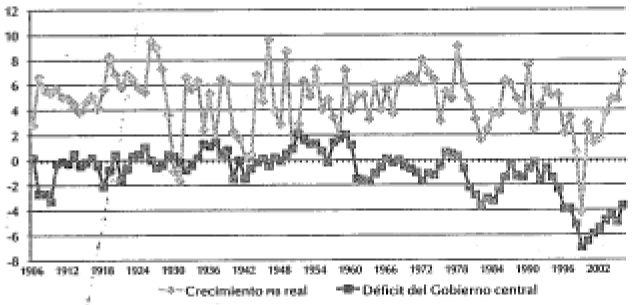
¿Qué tan contracíclica fue la política fiscal durante el siglo XX? En general, puede afirmarse que, con unas cuantas excepciones, la política fiscal colombiana tendió a ser procíclica (ver el gráfico 7.5) durante el siglo XX. Las razones de este comportamiento combinan factores externos, como un ingreso fiscal muy dependiente del arancel, e internos, como las restricciones crediticias de un sistema financiero llano que impedían flotar deuda pública, la mala calidad de las instituciones legales, reglas fiscales deficientes, corrupción, y uno muy importante, el llamado efecto «voracidad», que dificulta que un Gobierno deje de gastar cuando es lo conve-

Gráfico 7.4 Emisión para el Gobierno (préstamos como porcentaje del PIB) e inflación



Fuente: Junguito y Rincón (2007, 299).

Gráfico 7.5 Crecimiento y déficit fiscal



Fuente: CISCO y Ministerio de Hacienda.

niente para los equilibrios macroeconómicos del país (Lozano y Toro 2007).

Es evidente, por ejemplo, que en la Gran Depresión la política contracíclica sí se dio pero fue tardía y moderada, después de abandonar el patrón oro y recibir el Gobierno grandes préstamos del Banco de la República. Después de la crisis de los ochenta y de la de 1999-2002 se manifiestan primero políticas contracíclicas que son mantenidas y se tornan en procíclicas, especialmente evidentes en el auge más reciente (2003-2007), dándose pleno el efecto voracidad de gastar y aprovechar un auge económico a favor del Gobierno, sin considerar la creación de fuertes desequilibrios macroeconómicos, como sería el caso de una mayor inflación.

El gasto público y el equilibrio fiscal

A lo largo del siglo XX el gasto del Gobierno central siguió bastante cerca del recaudo tributario, por la falta de un mercado profundo de capital en el país y por el alejamiento de los mercados internacionales de crédito, que habían permitido ampliar las inversiones públicas durante los años veinte. El retorno a esos mercados después de la Segunda Guerra Mundial hizo posible que se ampliara

Gráfico 7.6 Recaudo y gasto del Gobierno central

Fuente: Junguito y Rincón (2007, 280 y 287) y cálculos propios.

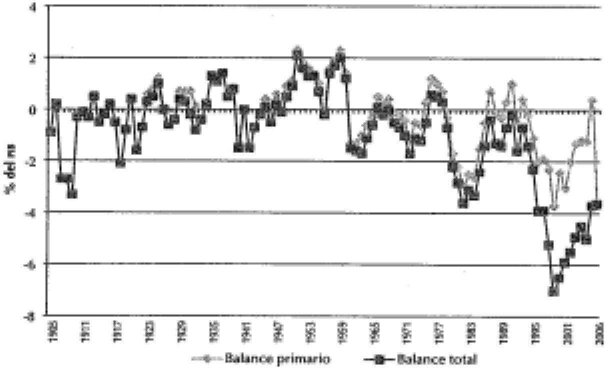
moderadamente el financiamiento del Gobierno, manteniéndose una relativa disciplina fiscal hasta los años noventa.

Durante la primera mitad del siglo XX, el recaudo tributario no atravesó la barrera del 5% del PIB, pero ya en la década de los cincuenta ronda el 7%, mientras que el gasto público alcanza el 10% del PIB hacia los años ochenta. En los noventa se amplía el recaudo hasta llegar al 15% del PIB, y para 2006 había alcanzado el 16,5% del PIB, pero entre tanto el gasto público ronda el 22% del PIB, dando lugar a un déficit estructural y persistente que lleva la deuda pública a niveles nunca antes alcanzados (ver el gráfico 7.6).

El desequilibrio entre ingresos y gastos se aprecia mejor en el gráfico sobre el déficit del Gobierno central a lo largo del siglo (ver el gráfico 7.7).

Los déficits de principios de siglo son relativamente pequeños, pues no exceden el 3% del PIB, incluidos los de los años veinte, notorios por la actividad en las inversiones públicas en medios de transporte, energía e infraestructura urbana. Incluso durante los años treinta, cuando se esperaba que el Gobierno manejara contracíclicamente sus finanzas, se encuentran pequeños déficits y aun episodios de superávits, pero éstos surgieron de la moratoria sobre la deuda externa. Los años de la Segunda Guerra Mundial son también de superávits sistemáticos, que se prolongan hacia los

Gráfico 7.7 Déficit fiscal y primario del Gobierno central

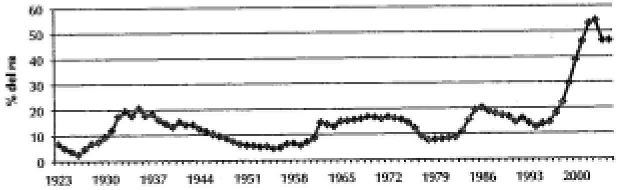


Fuente: DANE y cálculos propios.

años cincuenta, gracias a una bonanza cafetera. La subsiguiente *destorcida* recrea los déficits fiscales, aunque éstos son pequeños (inferiores a 2% del PIB) y se mantienen a principios de los setenta. Los déficits se profundizan al final de la misma década, rozan el 4% del PIB y coinciden con la crisis de la deuda latinoamericana, que dificulta su refinanciamiento, pero el ajuste del balance fiscal se logra completar hacia 1990.

Los faltantes fiscales en que cae el país después de 1995 alcanzan niveles históricos nunca antes conocidos. El déficit estructural es del orden del 5% del PIB y la gran recesión de fin de siglo lo hace alargar al 7%. La posibilidad de un déficit tan grande surge del aumento del financiamiento externo por medio de la flotación de bonos soberanos y de la profundización de un mercado interno de capital que financia la mitad de la deuda pública colombiana en 2005. Es claro que si no existe un superávit primario en las cuentas del Gobierno, en el sentido de lograr excedentes después de pagar el servicio de la deuda, el saldo de la deuda continuará aumentando. Y eso es precisamente lo que muestra la curva del déficit primario, que también es negativo, incluso, entre 2003 y 2006, años en los que la economía colombiana entra en una fase de prosperidad inusitada.

Gráfico 7.8 Deuda pública del Gobierno central



Fuente: Junguito y Rincón (2007, 296) y cálculos propios.

El gráfico 7.8 sobre la deuda pública colombiana muestra que el país mantuvo unas políticas macroeconómicas conservadoras y relativamente sanas durante la mayor parte del siglo XX pero que al final se descompone: gasta mucho más de lo que recauda y no tiene elementos de política que le permitan hacer un ajuste del gasto para lograr equilibrios que garanticen el crecimiento de largo plazo, como sí lo pudo hacer en las diferentes fases de crisis y desequilibrios del pasado. Aunque la deuda como participación en el producto se contiene y algo se reduce entre 2004 y 2006, ello obedece a dos razones: en primer lugar, una revaluación del peso, que perjudica a los exportadores y a las empresas que compiten con las importaciones y que hace caer el numerador de la parte de la deuda en dólares y eleva el denominador en pesos del coeficiente, y en segundo lugar, que el recaudo tributario corresponde a uno de pleno empleo o máximo uso de la capacidad productiva de la economía. Otra razón importante es que crece más la riqueza nacional que el endeudamiento como tal.

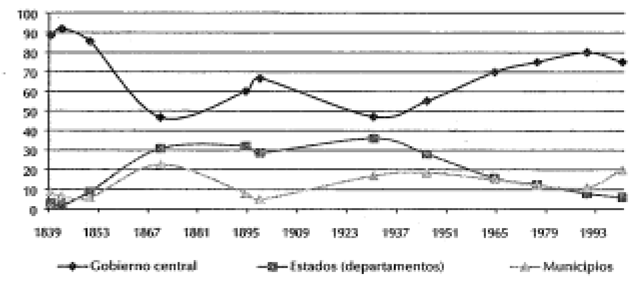
La descentralización y las finanzas de los niveles territoriales

Resulta interesante ver en el muy largo plazo (ver el gráfico 7.9) cómo el país pasa de un enorme centralismo en 1840, a un debilitamiento del Estado, en general, y del central en particular, en los años del radicalismo federal, cuando se reduce la participación del 90% al 50% y 60%. El proceso de centralización iniciado por la Regeneración no se profundiza demasiado durante el siglo

xix. En el siglo xx las reformas a la Constitución introducidas en 1910 y la reactivación del municipio durante los años veinte permiten mantener niveles relativamente altos de recaudo tributario y de gasto consonante en esos niveles. El recaudo departamental, mientras tanto, roza el 35% de los recaudos totales del Estado, y los municipios se acercan al 20% del mismo. Pero después de 1936 y de la Segunda Guerra Mundial se acrecienta el centralismo: el Gobierno nacional tiende a concentrar el recaudo, que se aproxima a 75% del total hacia 1980, mientras se marchitan tanto los departamentos como los municipios, ambos con cerca del 12%. Después del reordenamiento de 1991, la participación del Gobierno central en el recaudo cae a 74%, continúa marchitándose el nivel departamental y ganan algún dinamismo los municipios.

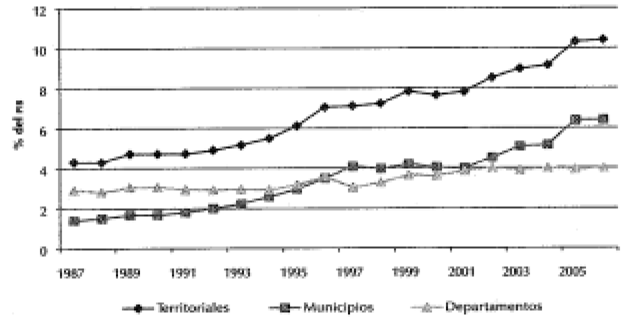
Sin embargo, en cuanto al gasto, las transferencias acordadas milimétricamente en la Constitución de 1991 han modificado profundamente el panorama territorial, siendo contenidas por un acto legislativo de 2001, que las dejó plantadas en 9% del pib. No hay duda de que se trata de una mejora sustancial para las disponibilidades (los activos más líquidos para hacer frente a obligaciones), sobre todo de los municipios, pues los departamentos sólo lograron aumentar en un punto del pib su gasto (del 3 al 4%), cuyo financiamiento se ha logrado, en parte, por la afluencia de transferencias. Sin embargo, los municipios, que partieron de un

Gráfico 7.9 Participación de los niveles de gobierno



Fuente: Ocampo (1984c) y Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7.10 Ingresos territoriales



Fuente: Banco de la República.

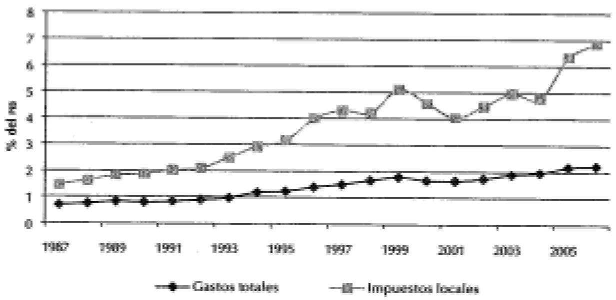
gasto de 1,6% del pib en 1987, alcanzaron el 5,5% del mismo en 2005 (ver el gráfico 7.10).

La descentralización ha permitido entonces un fortalecimiento de los municipios, gracias a las transferencias y, en menor medida, a su propio esfuerzo fiscal, el cual ha estado concentrado en Bogotá, Medellín, y en otros pocos municipios del país, que recibieron casi 5% del pib en transferencias del Gobierno central en 2006. El resto del sistema ha mostrado pereza fiscal. Los recursos acopiados en el nivel territorial se duplicaron como participación en el producto interno bruto pero los municipales se cuadriplicaron, lo cual les entregó importantes recursos públicos a unas administraciones municipales así fortalecidas (ver el gráfico 7.10).

Como puede apreciarse en el gráfico 7.11, la tributación municipal ha ascendido de 0,8% del pib en 1987 a 2% del pib en 2006, gracias, en parte, a nuevos tributos, como la sobretasa a la gasolina, pero también a esfuerzos mayores en relación con el impuesto predial (actualización del catastro, autoavalúo y aumento del censo de predios) y el de industria y comercio, el cual es otro impuesto que recae sobre las ventas.

Entre tanto, los departamentos muestran inercia con respecto a los tributos que recaudan (1% del pib) y dependen mucho de las transferencias que ejecuta el Gobierno nacional para ellos, que

Gráfico 7.11 **Impuestos y gastos municipales**



Fuente: Banco de la República.

son del orden de otro 3% del PIB. La escasa importancia de la tributación local resalta los incentivos que despiertan las transferencias en las regiones: demandar recursos del Gobierno central, en vez de generarlos con esfuerzos propios. Parafraseando a Jean-Paul Sartre, se podría decir que «Los impuestos son los otros», que es el lema oportunista de los evasores. Es notable la casi nula tributación de los predios rurales en el sostenimiento de los municipios a los que pertenecen. El problema de fondo no es una alegada «ausencia de Estado» sino la falta de «construcción de Estado» desde la célula municipal, que bien podría fortalecer programas de educación, salud y seguridad con qué derrotar políticamente a la insurgencia.

Otro tema fiscal importante es el endeudamiento externo, que para el caso colombiano durante el siglo XX ha sido principalmente público, y que pasamos a estudiar a continuación.

B. La deuda externa

Comportamiento de la deuda en el siglo XX

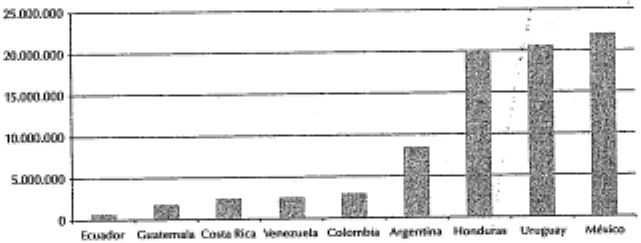
Colombia recibió el siglo XX con una deuda cercana a los tres millones de libras esterlinas, algo mayor que la venezolana y ecuato-

riana, pero considerablemente menor que el saldo de las deudas argentina y mexicana. Es decir, a pesar de las múltiples negociaciones y cese de pagos del siglo XIX, el nivel de endeudamiento externo del país era de los más bajos de la región, tal como se muestra en el gráfico 7.12.

El inicio del siglo también se vio marcado por la guerra de los Mil Días (1899-1902), la cual fue financiada, en parte, con deuda externa. Sin embargo, la indemnización por el istmo de Panamá (1923-1926) y el auge del cultivo cafetero a partir de 1905 significaron una entrada de capitales al país que permitió reducir el monto de la deuda. Esto —sumado al buen comportamiento de la balanza de pagos, al incremento de la capacidad financiera y a las reformas del gobierno de Rafael Reyes— hizo posible cumplir de manera estricta con los servicios de la deuda durante las primeras dos décadas del siglo, lo cual le permitió al país comenzar a recuperar su credibilidad perdida.

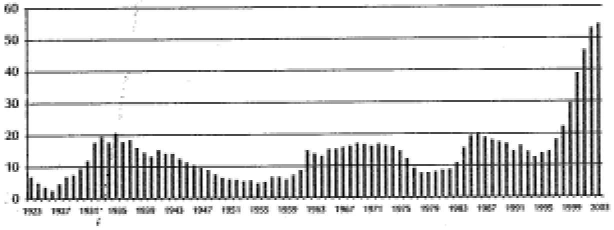
El gráfico 7.13 muestra el comportamiento de la deuda entre 1923 y 2003. Durante los años veinte hubo un creciente flujo de crédito externo, que sirvió para financiar diversos programas de obras públicas, período que se conoce como de «La Prosperidad al Debe». Hacia finales de 1928, el precio externo del café inició una fase de declive lento, producto del desajuste entre la capacidad productiva y la demanda del grano (Posada 1989, 78). Agregado a lo anterior, el exceso de deuda y de gasto provocó un aumento de la

Gráfico 7.12 Deuda externa de América Latina en 1909 (en libras esterlinas)



Fuente: Junguito (1995, 105).

Gráfico 7.13 Deuda del Gobierno nacional Central (GNC) (porcentaje del PIB)



Fuente: Junguito y Rincón (2007, 296).

inflación, hecho que inquietó a los prestamistas estadounidenses en los mercados de deuda en Nueva York.

A partir de 1929, el endeudamiento externo comenzó a declinar, generando una reducción del crédito bancario doméstico, el estancamiento de los nacientes mercados bursátiles de Bogotá y Medellín, y la reducción de las reservas del Banco de la República. Ante tales síntomas de recesión, el gobierno Olaya estableció un plan económico en 1931 que contempló la postergación de la amortización de la deuda, atendiéndose únicamente los intereses. Esta postergación de los pagos dio inicio a declaraciones de moratoria por parte de departamentos y municipios, la cual se prolongó hasta 1935. Esto coincidió con la situación internacional generalizada de países que declararon la moratoria de la deuda, no sólo en América Latina, sino también en Europa del este, entre otros (Avella 2006). Los departamentos y municipios poseían en 1928 el 31% y el 11% de la deuda total colombiana, respectivamente, después de un importante crecimiento, tal como se muestra en la tabla 7.1.

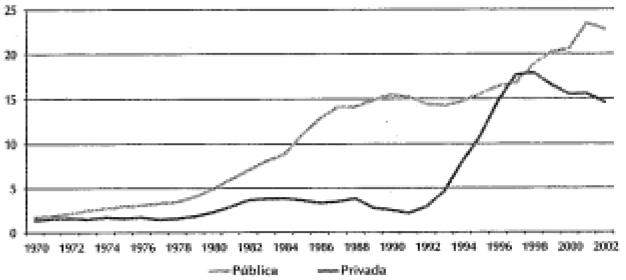
Con todo esto, entre 1928 y 1935 la deuda se ubicó alrededor del 15% del PIB. Después de casi 30 años de una considerable reducción de la deuda, entre 1962 y 1972 se experimentó un nuevo crecimiento, ubicando el saldo en un promedio de 13% del PIB. Adicionalmente, en este período el país tuvo acceso al crédito externo proveniente de organismos multilaterales y bancos privados.

Tabla 7.1 Deuda externa colombiana, 1923-1928 (en millones de dólares corrientes)

Año	Nacional	Departamental	Municipal	Bancaria	total	Cambio anual
1923	21	n. d.	3	n. d.	24	
1924	18,5	n. d.	8,9	n. d.	27,4	3,5
1925	17,3	2,9	9,7	n. d.	29,9	2,4
1926	14,5	27,1	12,9	8,9	63,8	33,6
1927	37,3	40,9	17,3	31,4	126,9	63,4
1928	71,1	63,5	24	44,5	203,1	76,2

Fuente: Posada (1989, 79).

Gráfico 7.14 Deuda externa privada y pública (en millones de dólares constantes)



Fuente: Banco de la República.

Hacia 1970, el monto de la deuda externa privada era muy cercano al de la pública, aunque en general la deuda externa del país ha sido principalmente una obligación del sector público, tal como lo muestra el gráfico 7.14.

Entre 1974 y 1978 se llevó a cabo una importante reforma fiscal durante el gobierno López, que permitió una reducción de las obligaciones externas, la cual fue opacada por un nuevo ciclo de endeudamiento externo durante el gobierno Turbay, a principios de los ochenta. A lo largo de esta década, la deuda contratada por Colombia creció, manteniéndose en un promedio de 15% del PIB entre 1984 y 1986.

Este crecimiento de la deuda fue moderado y coincidió con el colapso del endeudamiento externo de los países latinoamerica-

nos, iniciado con la moratoria de la deuda que México había contraído con Estados Unidos, dadas las altas tasas de interés. Gracias a que la deuda externa era relativamente pequeña, Colombia fue uno de los pocos países que superó la crisis sin tener que acudir a un programa de reestructuración, lo cual permitió tener acceso a un nuevo flujo de endeudamiento externo contratado con la banca privada internacional.

El periodo comprendido entre 1988 y 1992 tuvo cambios institucionales importantes, encaminados hacia la mayor apertura a los mercados internacionales. Durante este período, los flujos de deuda externa se estancaron y la política de financiamiento del sector público se reorientó hacia la sustitución de deuda externa por deuda interna. La deuda se incremento de manera sustancial entre 1993 y 1998, en el marco de la política de internacionalización de la economía y en un contexto de grandes inversiones públicas.

A finales de 1997, la economía mundial se enfrentó a una profunda crisis financiera, que afectó de manera importante el ritmo de crecimiento de la economía colombiana, su situación fiscal y el endeudamiento externo. La inversión privada, el crecimiento del PIB y los flujos de deuda privada disminuyeron, mientras que la deuda pública aumentó, como consecuencia de los crecientes déficits fiscales.

Esta situación llevó a que el saldo de la deuda alcanzara niveles superiores al 50% del PIB, un nivel sin precedentes en la historia del país. En 2005, el saldo de la deuda externa de mediano y largo plazo era de 47,6 billones de pesos, lo que equivale a cerca de 54% del PIB, es decir que la deuda por habitante era cercana a $1'920.000. La situación mejoró radicalmente con el auge 2003-2008, que, entre otras cosas, apreció el peso colombiano y, con ello, proporcionó un alivio importante para la deuda externa, que cayó a niveles del 30% del PIB en 2007.

Conclusión

Las políticas fiscales y de endeudamiento externo a lo largo del siglo XX fueron relativamente moderadas, si se las compara con las

de muchas economías latinoamericanas, que a partir de los años setenta comenzaron a producir grandes desequilibrios macroeconómicos que culminaron en crisis financieras generalizadas, entrando en penosas fases de pare y siga con relación al crecimiento económico. Sin embargo, el récord histórico de Colombia no es tampoco brillante y, una vez logró ser sujeto de crédito internacional, su comportamiento dejó mucho qué desear: convivió con inflaciones moderadas pero persistentes, recurrió de vez en cuando al financiamiento del Gobierno central con emisión y mantuvo un Estado demasiado pequeño hasta los años noventa del siglo XX.

Una vez acordada socialmente una gran expansión del gasto público en la Constitución de 1991 —gasto que financió necesidades sociales y, sobre todo, de seguridad frente a los desafíos de la insurgencia y del narcotráfico—, se adentró en un déficit del Gobierno central de tipo estructural, que la administración Uribe rehusó conjurar, a pesar de la excepcional bonanza que vivió el país entre 2003 y 2007.

CAPÍTULO 8
LA POLÍTICA MONETARIA EN EL SIGLO XX

INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XX, el Banco de la República mantuvo un orden monetario laxo, aunque nunca permitió que se desbordara la inflación. Se garantizó así un crecimiento económico constante, que pudo haber sido mayor si se hubiera controlado más la inflación y profundizado el sistema de crédito, que fue especialmente reprimido entre 1951 y los años ochenta. De allí en adelante, el sistema financiero dependió más de las captaciones del público y menos de la emisión primaria, profundizándose en alguna medida el mercado crediticio. Fue también un banco central que se vio presionado a financiar ocasionalmente grandes déficits fiscales, lo cual, sumado al financiamiento de créditos dirigidos y subsidiados, arrojó inflaciones promedio del 15% entre su fundación y el año 2005, que de varias maneras frenó el crecimiento. Sólo a partir del último año del siglo XX el Banco de la República logró entrar en el territorio de una inflación de un solo dígito.

El presente capítulo aborda las principales características económicas e institucionales de la política macroeconómica durante el siglo XX. Para esto se acude a la revisión del comportamiento de los principales agregados monetarios y demás variables (como las tasas de interés y la inflación), así como la eliminación del financiamiento del Gobierno con emisión.

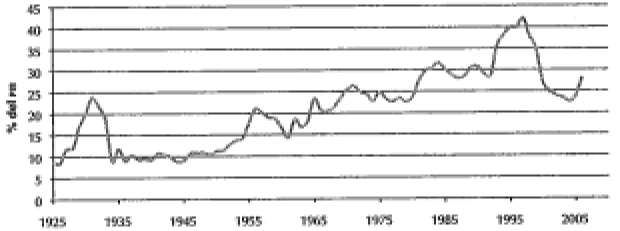
A. El Banco de la República y el sistema financiero entre 1929 y 1991

El Banco de la República no fue el mismo fundado por Kemmerer después de la crisis de 1929. Su Junta Directiva fue ampliada con dos nuevas sillas, una para la Federación Nacional de Cafeteros y otra para las Cámaras de Comercio y las Sociedades de Agricultores. El Banco central les prestó a los caficultores cuando lo requirieron, con tasas subsidiadas de interés, y, con frecuencia, su administración fue encargada a un hombre del gremio. Hizo carrera un grupo de economistas empresarios que se conoció como la «Escuela de Manizales» y que marcó profundamente las instituciones económicas del país. La presencia de los exportadores en el manejo del Banco de la República le introdujo un sesgo devaluacionista a la política cambiaria y evitó lo que en el resto de América Latina fue frecuente, a saber, que el sector exportador fuera exprimido y subsidiara la industrialización forzada. Al no haber una lucha a muerte entre sectores por apropiar el señoreaje del Emisor, tampoco hubo tendencias inflacionarias importantes hasta la reforma de 1951. Las tres sillas reservadas a representantes del Gobierno desde 1923 permanecieron con voz y sin voto, pero con la participación como *miembro nato* del Ministro de Hacienda.

Entre 1935 y 1950 se estancó la participación de la cartera (préstamos a empresas, a individuos, y para financiar edificaciones) en el PIB, expresando que la tasa de interés se había atrofiado como señal para fomentar el ahorro financiero y que las avenidas de crecimiento de la economía se habían estrechado (ver el gráfico 8.1). En efecto, las tasas de interés nominales cobradas por los bancos se mantuvieron prácticamente constantes, alrededor de una media del 8,5% desde fines de la Gran Depresión hasta mediados de los cincuenta. Por su parte, las tasas de interés reales (ver el gráfico 8.2) fueron negativas a lo largo de los cuarenta, coincidiendo con altas tasas de inflación, que en promedio llegaron al 14% entre 1942 y 1948.

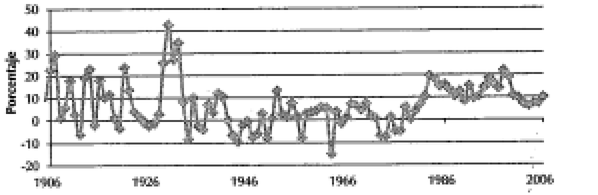
En la primera década de la posguerra la cartera de la banca comercial vivió su época de oro. Pasó a representar el 7% del PIB en 1945 al 11% en 1952, y 19% en 1956, cuando terminó la bonanza cafetera. Durante esta década la cartera del sistema financiero co-

Gráfico 8.1 Cartera neta, 1925-2006



Fuente: Banco de la República y cálculos propios.

Gráfico 8.2 Tasa de interés real activa



Fuente: Banco de la República y cálculos propios.

menzó a crecer por encima del ritmo de la economía, alejándose del 18% del PIB característico entre 1925 y 1950, alcanzando su máximo con la apertura de los noventa, antes de caer estruendosamente con la crisis de finales del siglo XX.

Como se puede apreciar en el gráfico 8.1, la cartera del sistema financiero es muy sensible a las crisis, que reducen su volumen real de manera drástica, como se evidencia en la depresión de los años treinta, la que acompañó el final de la dictadura de Rojas Pinilla, la crisis de la deuda de los años ochenta (que no fue tan grave) y la que se desata entre 1998 y 2004, la más intensa de todo el siglo XX.

Los hitos en el desarrollo del sistema financiero durante la segunda mitad del siglo XX fueron básicamente los siguientes: 1) la reforma bancaria de 1951, que definió al Banco de la República

como un banco de fomento; 2) la Junta Monetaria introducida en 1963, que fue muy expansiva la mayor parte del tiempo; y 3) el banco central independiente concentrado en el control de la inflación, como lo hiciera por mandato de la Constitución de 1991.

Con la reforma de 1951, el Banco de la República debía cumplir el rol de prestamista directo del sector privado, asignando créditos de distinto precio según el criterio del Gobierno de incentivar el desarrollo de ciertas actividades, y el detrimento de otras. Con ello, los escasos recursos crediticios eran otorgados favorablemente a algunos agentes, mientras que el resto debía soportar condiciones más duras, sobre todo en la medida en que la autoridad monetaria recurrió crecientemente al encaje bancario para contrarrestar las expansiones de crédito primario que alimentaban el crédito subsidiado. El encaje restringía aún más un sistema que no utilizaba mucho las captaciones del público para financiar sus actividades de préstamo o de inversión y que, por lo tanto, estaba fuertemente reprimido. Las tasas de captación eran claramente negativas, lo que llevó a los ahorristas a buscar otros intermediarios. En efecto, el crédito extrabancario cumplió un papel importante en el financiamiento privado, con todos los problemas que surgen de intermediarios que no ofrecen garantías a sus depositarios y que pueden cobrar tasas de interés mucho más altas que las utilizadas por el sistema bancario regulado, y recurren a métodos violentos para recuperar sus fondos.

El cambio de modelo de la banca central coincidió con un fuerte aumento de la protección tanto del sector agropecuario como del industrial, de tal modo que se conformó un sistema económico corporativo que respondía a los intereses de los gremios de los productores y, en menor medida, de los sindicatos, domesticados y reprimidos por el régimen conservador, pero también con un sesgo paternalista que servía para escoger a los intereses que saldrían beneficiados por las políticas públicas.

El régimen cambiario después de 1951 se basó en una tasa de cambio fija que sirvió como ancla contra la inflación, pero ésta tuvo que ser soltada cuando se acumularon problemas de escasez de divisas, en 1957, 1964 y 1966, causando serios choques por la devaluación, que transmitían a la inflación. En 1967 entró a regir un sistema cambiario que devaluaba a diario la tasa de cambio, y

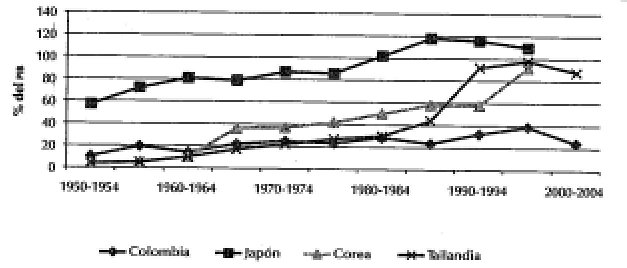
que se conoció como una tasa deslizante o la devaluación gota a gota, que a veces fue más que eso.

La serie de tasas de interés bancarias reales insinúa la existencia de un sistema financiero reprimido: hay largos períodos en las que se tornan negativas, como durante toda la década de los cuarenta, y tasas bajas o de nuevo negativas en los años sesenta y setenta. En un país todavía caracterizado por una gran escasez de capital y donde la bancarización era muy incompleta, el precio del dinero del sistema oficial era fijado administrativamente, alejado de su demanda real. Las tasas de interés de captación (pasivas) eran muy inferiores a la inflación, de tal modo que los que depositaban sus ahorros en el sistema financiero perdían gran parte de su valor real.

Los sujetos de crédito institucional eran escasos, derivados de privilegios de pertenencia familiar, de clase o de índole política. Las tasas de interés negativas reflejan también inflaciones persistentes que tienen períodos de volatilidad durante los cuales se vuelven aun más negativas. Era éste un sistema de crédito llano cuyo crecimiento dependía entonces de los préstamos que le hiciera el banco central, y no de las captaciones del público. La expansión monetaria con que se financiaban el crédito subsidiado y el gasto público se neutralizaba con encajes que llegaron a estar alrededor de la mitad de las cuentas corrientes, algo que se agravaba con las inversiones forzosas de los bancos a favor de los agricultores o los controles a las tasas de interés. Esto llevó a que el sistema fuera muy reprimido, prestara poco y no fuera una palanca para el desarrollo económico del país.

La comparación internacional de Colombia con varios países asiáticos muestra el raquitismo del sistema financiero del país, cuya cartera en promedio se quedó cerca del 20% del PIB, mientras que los países del Sudeste Asiático alcanzaron una cartera que era similar a su producto interno o superior a él, en el caso del Japón (ver el gráfico 8.3). La llanura del sistema financiero colombiano se debe entonces a una regulación inconveniente que atendía unos pocos intereses corporativos con subsidios, mientras que las de los países con que es comparado Colombia tuvieron fuertes incentivos para el ahorro financiero, y las tasas de interés

Gráfico 8.3 Cartera neta



Fuente: Caballero y Urrutia (2006, 44).

reflejaron condiciones de alta demanda de crédito que surgían de una rápida acumulación de capital.

La introducción de depósitos de valor constante en la década de los setenta para atender la construcción como sector líder (los llamados UPAC), ideada por Lauchlin Currie, fue muy exitosa para el crecimiento de un sector no transable por excelencia. Los bancos respondieron con la oferta de pagar intereses reales por sus depósitos a término ante la corrida del público hacia el UPAC, con lo cual el sistema financiero se profundizó en los años ochenta y las tasas de interés reales se treparon a niveles relativamente normales de un mercado de capital de un país que tiene una escasa dotación del mismo. En los años ochenta y noventa las tasas bancarias reales oscilaron entre 10 y 20% real, dependiendo de las políticas monetarias y de encaje del Banco de la República, que hacían más escaso o abundante el crédito. Se puede apreciar que al final del período existe una política monetaria contracíclica, con tasas de interés altas en los auges y bajas en la recesión (ver el gráfico 8.2).

Otro cambio importante en el régimen monetario colombiano fue la creación de la Junta Monetaria en 1963, constituida por los ministros del Gasto y Hacienda, más dos asesores de buen nivel técnico, que dio lugar al ejercicio de la política monetaria por parte del Gobierno, produciendo un relajamiento de las reglas de emisión y, con ello, un aumento permanente de los niveles de inflación. La tasa de cambio deslizante pretendía que la devaluación

siempre estuviera por encima de la inflación, algo que la tornó inercial, puesto que la transmitía a las expectativas de los agentes hacia el futuro.

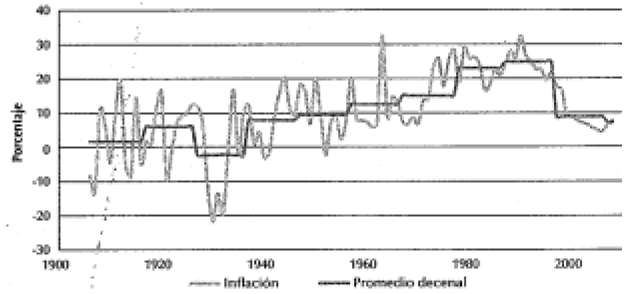
El incentivo para los exportadores funcionó bien por un tiempo, pero el mecanismo no garantizaba la devaluación real del peso y hubo coyunturas en que resultaba contraproducente continuar devaluándolo: durante varias fases de bonanzas de exportación o llegada de capitales externos el Emisor permitió la revaluación real del peso, para frenar la presión inflacionaria que generaría la monetización de una avalancha de divisas. En todo caso, tal política ayudó poco a controlar la inflación, que entre 1970 y 1995 superó el 22% anual en promedio.

Eran tiempos en los cuales las expectativas de inflación estaban atadas a la devaluación gradual administrada del peso; al mismo tiempo, la economía y, en particular, su sector agropecuario estaban muy protegidos, lo cual facilitaba el ajuste de precios hacia arriba por parte de los productores. La tasa de interés estaba también efectivamente atada a la inflación pasada, gracias al UPAC, de tal modo que los precios fundamentales de la economía tendían a moverse hacia arriba, de consuno. Por último, también los salarios se fijaban de acuerdo con la inflación del año anterior, todo lo cual hizo que la inflación colombiana fuera muy persistente (ver el gráfico 8.4).

La regla de la autoridad monetaria era intentar vagamente que la cantidad de dinero en la economía creciera a una tasa bastante permisiva: sólo cuando la inflación superaba el 25%, se aumentaba el encaje marginal y las tasas de interés se iban al cielo, intentando que la cantidad de dinero al final de año se redujera y, así, mostrar resultados de política monetaria. Por último, el Gobierno podía recurrir a créditos del banco central, que fueron muy grandes en la década de los ochenta. La inflación inercial sólo pudo ser combatida con un nuevo régimen monetario introducido por la Constitución de 1991, cuyo distintivo fue la independencia que le garantizó al Banco de la República. De allí en adelante comenzó a reducirse la emisión primaria (ver el gráfico 8.5), lo que tuvo el efecto de reducir sistemáticamente la inflación.

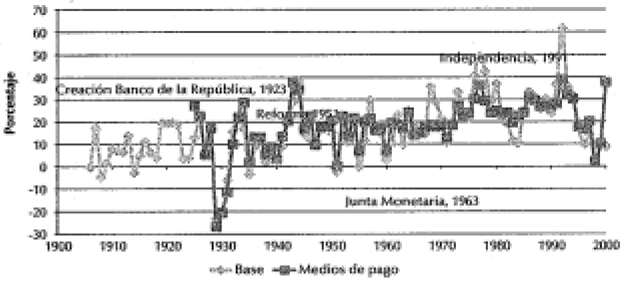
La Junta Monetaria reflejó el predominio de la teoría keynesiana en el mundo y su interpretación exuberante de nuestras rea-

Gráfico 8.4 **Inflación y promedio decenal**



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 8.5 **Crecimiento de base y medios de pago**



Fuente: Sánchez *et al.* (2007, 314).

lidades. El supuesto fundamental era que estímulos fuertes a la demanda mediante la expansión monetaria conducirían a un crecimiento económico más elevado que terminaría haciendo más democrática a la sociedad, pues se disminuirían el desempleo y la economía informal. La realidad fue distinta: comenzaron a aparecer crecientes contingentes de trabajadores informales y la tasa de desempleo se situó por encima de los dos dígitos de manera constante. La inflación tan alta hizo más llano el sistema financiero, aun con el sistema de valor constante, porque la tasa de interés fu-

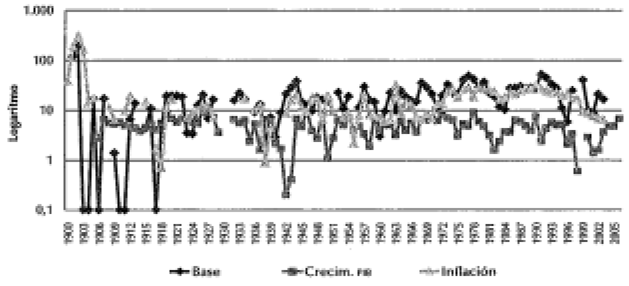
tura era imprevisible y eso la mantenía extraordinariamente alta. También impidió conformar un mercado de capital público con el cual el Gobierno pudiera financiar una buena parte de la deuda pública, algo que comenzó a ser viable después de que la inflación se situó al nivel de un dígito, desde el año 2000 en adelante. Hacia 2006, más del 60% de la deuda del Gobierno central era financiada en pesos.

B. La refundación de la independencia del Banco de la República

Una característica importante del desempeño de la economía colombiana en el siglo xx es que el crecimiento del producto agregado no estuvo relacionado ni con el crecimiento del dinero ni con el de los precios en el largo plazo. Sin embargo, la inflación y el crecimiento del dinero sí mostraron una relación positiva de largo plazo (ver el gráfico 8.6).

Con la nueva Carta Política de 1991, se combinaron compromisos de mayor gasto social con una liberalización considerable de la economía, de su régimen de comercio internacional, del flujo de capitales, permitiendo también que el sector privado participara en la provisión de servicios públicos y en la contratación de obras

Gráfico 8.6 **Crecimiento económico, base monetaria e inflación en Colombia**



Fuente: Greco 2004 y datos del Banco de la República.

públicas. Entre estas reformas, se otorgó un buen nivel de independencia al Banco de la República, aunque se le obligó a coordinar con el Gobierno sus políticas monetarias y cambiarias, algo que es extraño en la tradición internacional de independencia de los bancos centrales. La nueva autoridad monetaria consta de cinco directores de dedicación exclusiva nombrados por el Presidente, con períodos de cuatro años, que deben tener una buena formación técnica y académica; más el gerente, que nombra a la Junta Directiva, y el Ministro de Hacienda, que la preside. El Presidente sólo puede cambiar dos miembros en la mitad de su período y no puede despedir a ningún director, con lo cual se buscaba la independencia de la corporación. La reelección presidencial debilitó la separación de poderes en general y la autonomía del banco central, al hacerla vulnerable, debido a que el mismo presidente puede nombrar a todos sus codirectores al llegar a la mitad de su segundo mandato, y más grave aun, puede nombrar a algunos sin las calidades académicas requeridas. Afortunadamente, la autonomía y calidad de la Junta Directiva del Banco de la República se mantuvieron, gracias a presiones internacionales e internas.

El resultado de la gestión de la Junta Directiva del banco central fue la introducción de un nuevo orden económico: la tasa de cambio se dejó flotar dentro de límites preanunciados, la llamada banda cambiaria, de tal modo que la inflación dejó de transmitirse en las expectativas respecto a la devaluación; esto fue especialmente cierto después de 1994, cuando la Junta del Banco de la República revaluó la banda. Al tiempo, el Gobierno redujo el arancel promedio de un 40% a un 12%, lo cual —conjuntamente con la revaluación del peso que estaban generando los hallazgos de petróleo de Cusiana y la llegada de capitales extranjeros y propios— hizo reducir los precios de las importaciones. La Constitución le prohibió al Banco de la República prestarle dinero al Gobierno, a menos que hubiera una decisión unánime a su favor. Esto cerró otra llave a la inflación estructural que había caracterizado a Colombia desde los años sesenta pero permite que pueda socorrerlo en una crisis de extrema gravedad.

Fue así como se pudo reducir la inflación del 32,4% en 1992 al 4,5% en 2006, al recoger los excesos monetarios, elegir una banda cambiaria que desligó la inflación del movimiento de la

tasa de cambio y que debilitó las expectativas inflacionarias de los agentes. La autoridad monetaria comenzó a apoyarse en un régimen de inflación objetivo desde 1995, mediante el cual fija metas de inflación dos años hacia adelante, procurando que los agentes las acepten y fijen sus precios y salarios de acuerdo con dichas metas, régimen que se volvió plenamente operativo después de abandonar la banda cambiaria y permitir la flotación del peso, en septiembre de 1999.

El mayor bajonazo de la inflación ocurrió en 1999, durante el embate de una crisis financiera internacional, una salida masiva de capital y una contracción económica del 4,2% del PIB. En todos los países latinoamericanos hubo una caída del producto, bajo las más diversas políticas monetarias, pero los países más afectados fueron los que tenían mayores desequilibrios macroeconómicos, como Ecuador, Venezuela y Colombia.

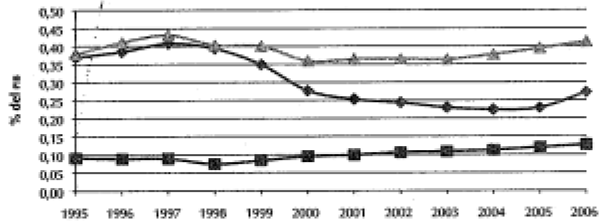
Colombia tenía en ese momento un déficit de la cuenta corriente de 8% del PIB y un déficit fiscal de 5% del producto, por lo cual la imposibilidad de refinanciar tanto la deuda de su sector privado como del público condujo a contracciones muy fuertes de sus respectivos niveles de actividad. La salida de capital, por sí sola, desmonetizó la economía y causó buena parte de la recesión que se desató al año siguiente. En Colombia, al igual que en todos los países afectados, los agentes redujeron depósitos a término, cuentas de ahorro, cuentas corrientes y efectivo en pesos (la suma de los cuales se llama M3), para convertir esos activos en dólares. También liquidaron títulos del Gobierno y acciones. Cualquier emisión del banco central no hubiera restaurado ni el agregado monetario ni las inversiones financieras.

En efecto, tomó varios años volver al nivel previo que mostraron los agregados monetarios y de crédito de antes de la crisis. Se redujo el endeudamiento privado tanto en moneda extranjera como en pesos, y el total, que había alcanzado casi el 40% del PIB, regresó al nivel de 1974, de 27% del PIB (ver de nuevo el gráfico 8.1, y el gráfico 8.7). Un impuesto a las transacciones financieras del 2 por mil en 1999, destinado a apoyar al sistema bancario en crisis, se volvió un impuesto estructural del 4 por mil, popular entre los legisladores pero contraproducente, pues contribuye a disminuir la utilización del sistema financiero por la población.

Eso se expresa en el aumento del M1 (efectivo y cuentas corrientes), que pasó de 7,5% del PIB antes del impuesto al 13% del PIB en 2006, que es fundamentalmente la utilización del efectivo para evadir el castigo.

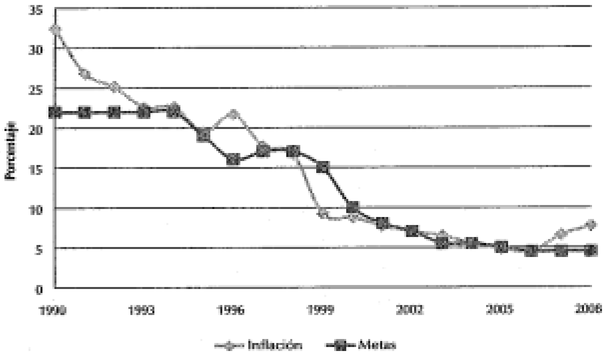
Después de estabilizado el mercado cambiario y de haber permitido la flotación de la tasa de cambio en septiembre de 1999, la política buscó remonetizar la economía y mantener una alta emisión, que acomodó la aceleración del crecimiento económico,

Gráfico 8.7 Cartera M3 y M1



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 8.8 Inflación y metas



Fuente: Banco de la República.

de 2003 en adelante. Sólo hasta mayo de 2006 comenzó la autoridad monetaria a elevar su tasa de interés de referencia, cuando la economía estaba recalentándose y los excesos monetarios eran difíciles de absorber. Mientras tanto, el Gobierno perseguía una política fiscal expansiva que presionaba la inflación hacia arriba y contribuía a revaluar el peso, con lo cual sacrificaba a los sectores transables (exportador y competidor de importaciones). En 2007 la inflación estuvo 1% por encima de la meta, y el fuerte crecimiento económico y las condiciones internacionales impidieron una vez más cumplirla en 2008, cuando alcanzó el 7,7%, reduciendo los salarios reales y los consumos de la población (ver el gráfico 8.8).

Conclusión

Colombia construyó unas instituciones monetarias y financieras que oscilaron entre la independencia con que se iniciaron en 1923 y la mayor intervención por parte del Gobierno desde 1951 y, sobre todo, a partir de la Junta Monetaria de 1963, las que en conjunto apoyaron un crecimiento económico moderado a lo largo del siglo pero dando lugar a crecientes niveles de inflación y a un sistema crediticio reprimido y llano. El Banco de la República, rediseñado por la Constitución de 1991, logró mantener una mayor disciplina monetaria; ésta, a su vez, indujo una reducción de la inflación apreciable pero no ha logrado alcanzar los niveles internacionales. Se obtuvieron, al mismo tiempo, una profundización considerable del mercado de capital, sobre todo de la emisión de títulos del Gobierno, y la ampliación del crédito privado.

Capítulo 9
El comercio internacional de Colombia en el siglo xx

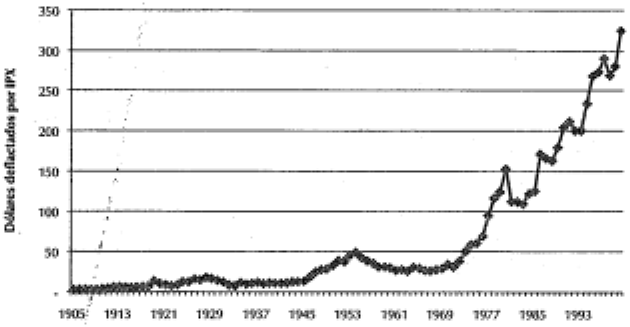
El comercio exterior colombiano durante el siglo XX puede caracterizarse como apenas adecuado para el desarrollo del país. Aunque arrancó muy bien el siglo, la dinámica exportadora languideció, al quedar demasiado dependiente del café hasta entrados los años setenta. Más precisamente, las políticas públicas no incentivaron a los empresarios a aventurarse en el mercado internacional, en el cual les fue relativamente bien cuando cambiaron las motivaciones. Si bien hubo una mejora sustancial frente al mediocre comportamiento exportador del siglo XIX, no contribuyó suficientemente al logro del pleno empleo de la población colombiana.

Volumen y estructura de las exportaciones

El comercio del país atravesó tres grandes fases durante el siglo: una época dorada de fuerte expansión, entre 1905 y 1937; a pesar de la Gran Depresión, los volúmenes del café colombiano mantuvieron su crecimiento por unos años después de la crisis mundial; otra de caída y estabilidad por prácticamente 50 años, que es de estancamiento, monoexportación y racionamiento de divisas; y, finalmente, dos décadas de diversificación y expansión moderada entre 1987 y 2007, en donde cumplieron un papel importante las actividades mineras y el petróleo (ver el gráfico 9.1).

La primera mitad del siglo estuvo dominada por las exportaciones cafeteras, que tuvieron un comportamiento notable en los inicios de la centuria, pero que se vieron afectadas por las restriccio-

Gráfico 9.1 Exportaciones reales, por habitante

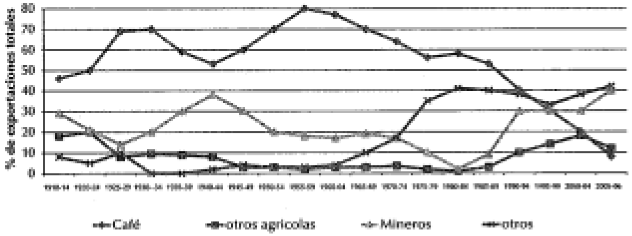


Fuente: GRECO (2004) y cálculos propios. IPX = Índice de Precios de las Exportaciones.

nes a los mercados europeos durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Durante la segunda mitad del siglo varias bonanzas cafeteras no alcanzaron a impedir la decadencia de la participación colombiana en el mercado mundial y el estancamiento de los ingresos del país por este concepto. Colombia suscribió en 1963 y 1968 el Convenio Internacional del Café, respaldado por los países productores y consumidores del grano. El pacto de cuotas significó alguna estabilidad, aunque el monto percibido por Colombia permaneció estancado alrededor de US$500 millones por año (Junguito y Pizano 1997, 385). El fin del pacto, en 1989, terminó estancando el ingreso real provisto por el café para Colombia, aumentando la participación de países con salarios inferiores a los colombianos, como los africanos y los de Vietnam.

Es notoria la diversificación de exportaciones después de 1968, cuando se introdujeron incentivos que dirigieron una mayor parte de las actividades productivas hacia el exterior y que redujeron la participación del café al 6% de las exportaciones en 2007, cuando en 1960 constituía un 80% del total (ver el gráfico 9.2). Lo más notable del cambio reciente en la estructura de las exportaciones colombianas fue la creciente importancia de la minería (carbón, níquel y oro) y del petróleo, los cuales ya habían alcanzado a ser en 2007 el 42% del total, mientras que la manufactura representó

Gráfico 9.2 Exportaciones, por categoría de productos, 1910-2006



Fuente: GRECO (2004) y cálculos propios.

un buen 47%. Lo amenazante del fenómeno consiste en lo que algunos economistas han llamado «la maldición de los recursos naturales», condición que se presenta cuando las rentas mineras van socavando la rentabilidad del resto de exportaciones y de la producción de bienes transables en general al revaluar la tasa de cambio del país en cuestión. Sin embargo, si la economía está diversificada y el Gobierno ahorra las rentas que percibe y las invierte en el exterior, especialmente en períodos de auge de precios de las materias primas, dicha maldición no tiene por qué presentarse. Desafortunadamente, la tradición de los gobiernos colombianos no ha sido precisamente la de desplegar políticas contracíclicas, de tal modo que se gastan todas sus rentas, y más aún en períodos de auge de los términos de intercambio del país.

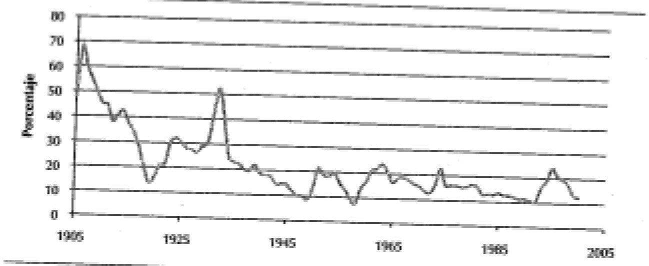
El cambio de la estructura de las exportaciones refleja una mayor dinámica de las actividades industriales y agroindustriales, en especial de la minería. De esta manera, la tasa de cambio queda expuesta de nuevo a las bonanzas de las materias primas, que, a su vez, frenan el desarrollo de las exportaciones manufactureras y agroindustriales. Mientras que el sector minero es intensivo en capital y ocupa poca mano de obra, los sectores que exportan manufacturas y productos agroindustriales son intensivos en trabajo. Paradójicamente, un auge minero exportador puede aumentar el desempleo y la informalidad de la mano de obra.

Protección y apertura de la economía

A comienzos del siglo xx existía un arancel externo muy elevado que, más que proteger las actividades domésticas, tenía como razón de ser la generación de ingresos para el Estado, en vista de que no podía recurrir ni a la tributación directa ni a los impuestos al consumo interno. Ésta es una tendencia que se desata, en especial, durante la administración Reyes (1904-1909). Es un mito entonces asegurar que la protección comienza en el país con la depresión de los años treinta, con el propósito de proteger la industria nacional, utilizando como mecanismo la sustitución de importaciones. La protección sería utilizada ideológicamente más adelante para justificar la permanencia de los aranceles fijados durante la Gran Depresión, cuando ya no se les requería. Existía entonces una burguesía industrial con cierto poder para influir sobre las políticas públicas que demandaba protección, y la logró. La protección no llegó con un mayor arancel real, que más bien se deterioró a lo largo del tiempo, sino con la intensificación del control de cambios, las licencias de importación, las cuotas, y otras formas de restringir el comercio, que llevaron a racionar las importaciones y disminuir su utilización en la economía nacional.

El arancel comenzó en niveles muy altos pero fue erosionado por la inflación, porque las tarifas se especificaban en pesos por unidad de volumen (ver el gráfico 9.3). Más adelante, las tarifas pasaron a establecerse como porcentaje del valor del bien impor-

Gráfico 9.3 Arancel promedio, 1905-2000



Fuente: Villar y Esguerra (2007).

tado, para que mantuvieran su valor real. Las políticas de apertura iniciadas en 1974 fueron suspendidas por las protestas gremiales y populares de 1977; con la crisis de los ochenta los aranceles se treparon aún más, aunque la administración Barco (1986-1990) quitó casi todas las medidas restrictivas de licencias y cuotas. La apertura que se hizo después de 1990 incluyó el arancel, que fue reducido de un promedio del 40% a sólo el 12%, dejando, sin embargo, al sector agropecuario con un alto margen de protección efectiva. Como las mayores tarifas recaían sobre los bienes de consumo —y éstos redujeron su participación en las importaciones—, el arancel terminó siendo más alto que el aparente en la serie (ver el gráfico 9.3). Así, el régimen de comercio exterior colombiano se puede caracterizar como altamente represivo entre 1930 y los años ochenta.

Los altos aranceles son incentivos para que los productores dirijan sus actividades al lucrativo mercado interno; les impiden, además, percibir las señales de mercado internacional porque la menor demanda de importaciones revalúa la tasa de cambio y, por último, les crea a los exportadores un alto nivel de costos porque tienen que recurrir a insumos domésticos, encarecidos a su vez por la protección. La ausencia de competencia genera rentas altas para las empresas protegidas, que pueden repartirse entre utilidades y salarios, con lo cual se perjudican todos los consumidores.

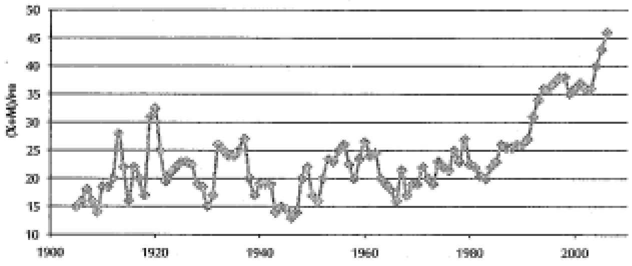
La menor productividad que genera la senda proteccionista (que resulta, entre otras cosas, de los escasos incentivos para introducir cambio técnico y organizativo) y las limitaciones del mercado interior —deformado por una distribución muy desigual de la renta— van agotando las posibilidades de crecimiento de la economía. Los desequilibrios en la cuenta comercial reflejan la escasez de exportaciones y, a su vez, crean crisis financieras que estallan cuando se precipitan devaluaciones calamitosas e inflaciones excesivas. Las frecuentes devaluaciones reales encarecen la formación de capital fijo y exigen mayores tasas de ahorro, lo que, en últimas, vuelve a reducir la tasa de crecimiento de la economía. En su mayoría, los países de América Latina optaron por políticas proteccionistas excesivas que en todos ellos incidieron en la introducción de costosos procesos de «pare y siga» del crecimiento de la región (Díaz, 2003).

En Colombia, las devaluaciones desatadas en 1959 y en la década de los sesenta, y los incentivos introducidos de 1968 en adelante —la devaluación gradual del peso, los descuentos tributarios a los exportadores y la libre importación de insumos destinados a la exportación—, contribuyeron todos a la diversificación aludida y a aumentar la participación de las exportaciones en el producto.

La apertura de la economía, medida como la suma de exportaciones e importaciones, también refleja un enclaustramiento entre 1930 y 1965, y de allí en adelante, un continuo proceso de apertura (ver el gráfico 9.4). La dinámica de las exportaciones colombianas no es muy intensa: alcanzan el 10% del PIB hacia los años veinte y solamente al final de siglo abarcan 20% del producto. Si se nos compara con Corea del Sur —que tenía un ingreso por habitante similar al colombiano en 1953 pero que en el año 2000 exportaba 80% de su PIB—, queda en claro que la apertura colombiana ha sido limitada, y con ella también se ha manifestado una insuficiencia de su desarrollo económico.

Es de destacar que los gobiernos de Corea del Sur y de Taiwán también fueron muy intervencionistas al proteger sus industrias y otorgar créditos dirigidos. Su industrialización era una cuestión de seguridad nacional frente a la amenaza de la China comunista y de Corea del Norte. Pero se diferenciaron en que los empresarios beneficiados por estos incentivos debían exportar bajo pena

Gráfico 9.4 Grado de apertura de la economía, 1905-2006



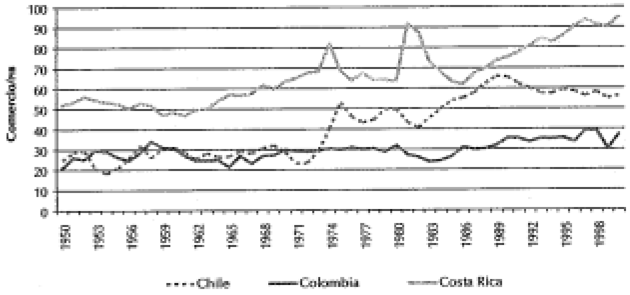
Fuente: GRECO (2004) y cálculos propios.

de perderlos, lo cual los forzó a competir y aumentar su productividad. También estos gobiernos mantuvieron los equilibrios macroeconómicos en orden, de tal modo que pudieron acelerar su tasa de crecimiento. En el caso colombiano hubo subsidios sin contraparte, lo cual «malcrió» a los empresarios y durmió sus espíritus animales; estos espíritus, según Keynes, son las fuerzas interiores que «impulsan espontáneamente a la acción, en vez de la inacción» (Keynes 1956, 161) a los propietarios de empresas.

Pero incluso si nos comparamos con las economías más exitosas de América Latina en términos de exportaciones —Chile y Costa Rica—, se percibe también que la participación del comercio exterior en el PIB colombiano es un tercio menor que la chilena y la mitad de la costarricense (ver el gráfico 9.5).

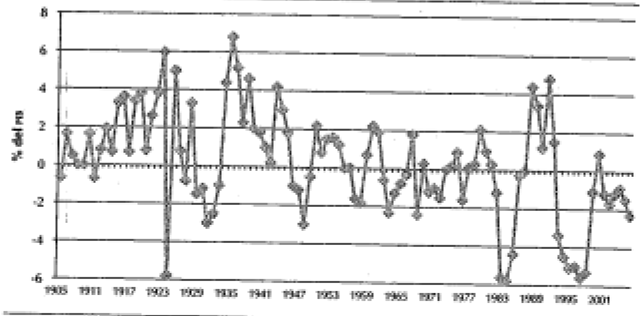
Los déficits de comercio que ha tenido el país han sido pequeños, en cuanto no había un financiamiento externo de los mismos (ver el gráfico 9.6). Sin embargo, en las coyunturas internacionales de bajas tasas de interés, el financiamiento provisto ha permitido déficits muy cuantiosos, que han sido el preludio de una crisis financiera, como fueron los períodos 1926-1929, 1979-1983 y 1995-1998. Los superávits comerciales generan, por el contrario, revaluaciones del peso, condiciones de auge de la demanda y acu-

Gráfico 9.5 Grado de apertura de Chile, Colombia y Costa Rica, 1950-2000



Fuente: Villar y Esguerra (2007) y cálculos propios.

Gráfico 9.6 Balanza en cuenta corriente, 1905-2006



Fuente: Villar y Esguerra (2007).

mulación de reservas internacionales, que sirven para enfrentar mejor los siguientes períodos de vulnerabilidad externa.

Los tratados de libre comercio

La integración comercial y de inversiones entre países fomenta una mayor especialización del trabajo y facilita la obtención de economías de escala, contribuyendo a aumentar la productividad en el uso de los factores. Por lo tanto, es un acicate para el crecimiento económico. No es un simple juego de suma cero, como lo suponen los nacionalistas radicales y los enemigos de la globalización; por el contrario, el comercio creciente entre las naciones termina favoreciendo el crecimiento de todos los socios.

Colombia comenzó a salir de su autarquía con la formación del Pacto Andino en los años setenta, lo cual abrió las fronteras (con Venezuela, Perú y Ecuador, y, más lejanamente, con Chile y Bolivia) a la corriente de bienes y capital de Colombia. Chile se retiró tempranamente del acuerdo al jugársela por una apertura total frente al mundo, con un arancel chato del 11%, algo que era incompatible con las normas de apertura progresiva que sólo podían ser usufructuadas por los socios del convenio. Se introdujeron aranceles bajos para muchos productos dentro del área an-

dina, abriendo espacios también a los inversionistas colombianos y constituyendo un área de comercio que fue positiva en la cuenta comercial del país. Inversionistas colombianos hicieron presencia en Venezuela y Ecuador, lo cual sirvió de impulso fundamental del comercio entre los tres países.

El acuerdo de libre comercio que integraba a México, Venezuela y Colombia, firmado en 1996, el llamado G3, conectó al país con la zona del NAFTA, entre Canadá, Estados Unidos y su vecino al sur del río Grande, aunque Venezuela optó por abandonar tanto el Pacto Andino como el G3 en 2006 por razones ideológicas. El resultado es un G2 en el que Colombia presenta un déficit comercial apreciable con México pero que ha beneficiado a los consumidores de vehículos y de otros bienes.

En 1996 Estados Unidos también hizo concesiones unilaterales a los países afectados por la guerra contra las drogas, a través del Andean Trade Promotion and Drug Erradication Act (APTDEA), el cual redujo los aranceles de cerca de 1.000 posiciones, durante un término de 10 años, con lo cual Colombia logró consolidar sus exportaciones de manufacturas y flores a ese país. La negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos —iniciada en 2003, y a la cual se opusieron, en especial, los sectores agrarios todavía protegidos— introdujo un cambio de norte para el desarrollo del país, orientado hacia la economía de Estados Unidos. Los gremios agrarios obstaculizaron la negociación del tratado hasta que el Gobierno se comprometió a organizarles un programa de fuertes subsidios que compensara las pérdidas que iban a sufrir a futuro. El programa entró inmediatamente en acción pero los presuntos daños al sector nunca se concretaron.

El TLC debía entrar en vigencia antes del vencimiento del APTDEA, que se ha venido renovando sistemáticamente, pero transcurrido el año 2009 se ve difícil su aprobación en un Congreso norteamericano donde prima una mayoría demócrata que fue elegida por un electorado enemigo del libre comercio. Los demócratas cuestionan, además, las normas laborales y ambientales, que escasamente se respetan en Colombia, otorgándoles ventaja a los empresarios que pueden abusar de la fuerza de trabajo del país. La violencia sistemática contra la dirigencia de los trabajadores es otra fuente de preocupación de los sindicalistas norteamericanos

y los defensores de Derechos Humanos en ese país, que se han tornado influyentes en la política de la Casa Blanca y en la opinión pública.

Un TLC de Colombia con Estados Unidos perjudicaría a los socios comerciales europeos y del resto de América Latina, en cuanto un área binacional sin aranceles tenderá a desplazar los productos que entran al país con un impuesto, algo que concentraría el comercio y aumentaría la dependencia frente a un solo mercado, aunque sea el más grande del mundo. En la crisis desatada en 2008, y cuyo epicentro fue Estados Unidos, el país latinoamericano que obtuvo la contracción más pronunciada del continente fue precisamente México, que depende en gran medida de su vecino del norte en términos comerciales.

El tratado implicaba costos para algunos sectores productivos del país, como el de cultivos transitorios y la avicultura; extendía el poder de las firmas productoras de fármacos sobre sus patentes, encareciendo los de próxima generación, pero también consolidaba de manera permanente los nichos conquistados por las empresas colombianas en sus exportaciones de textiles, confecciones, marroquinería, flores, y abría espacios para el azúcar, el etanol, el aceite de palma africana y la piscicultura; se ampliaba así el universo de bienes con arancel cero que podía exportar el país. Los demócratas norteamericanos, que no los colombianos, cuestionaron además los privilegios de su industria farmacéutica, los cuales imponen costos altos para la salud de la población donde venden sus productos.

El impacto de los TLC para Colombia es importante en términos de la inversión extranjera que podría atraer el libre acceso al mercado de Estados Unidos por parte de empresas estadounidenses y de otros países. Otro elemento de los tratados con otros países es que introduce presiones para que el tratamiento de todos los empresarios se dé en condiciones de igualdad, algo de lo cual está lejos el capitalismo compinchero de Colombia, y que sería difícil de desarraigar.

Una de las razones de fondo para buscar tratados de libre comercio con los países desarrollados es que la economía nacional se ataría a otra economía mayor que tiene una larga trayectoria de crecimiento sostenido y buenas y prudenciales políticas macroeco-

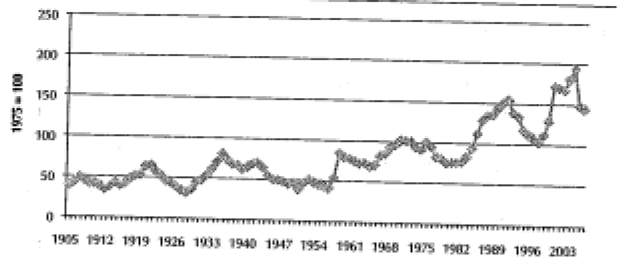
nómicas, pudiendo disfrutar entonces de mayores crecimientos en el largo plazo y de mayor estabilidad económica y financiera. La crisis global desatada a partir de 2008 pone en cuestión esta sabiduría convencional porque las políticas macroeconómicas y regulatorias de Estados Unidos desde los años ochenta hicieron mucho daño a sus socios comerciales y a ellos mismos.

Otros tratados buscados y aprobados con Colombia fueron los de Centroamérica, un área de expansión natural para los negocios del país, y con Chile, país que se comprometió a fortalecer el Pacto Andino, abandonado por los gobiernos izquierdistas de la subregión. Se trata de integrarse más a fondo con las economías de los países vecinos y, a la vez, con las más grandes del mundo, incluido un tratado con la Comunidad Europea que está en proceso de negociación, abandonando así el ensimismamiento comercial que generó un crecimiento positivo pero insuficiente del comercio exterior para alcanzar el pleno uso de los recursos productivos del país.

La evolución de la tasa de cambio del peso colombiano

La tasa de cambio de la economía colombiana fue bastante estable durante la primera mitad del siglo: la bonanza cafetera y de capitales de los años veinte revaluó el peso con fuerza; en sentido contrario, la depresión de los años treinta le hizo perder valor, pero sólo hasta 1937. Desde ese momento y hasta 1959 hay una revaluación real del peso (ver el gráfico 9.7), a la que contribuyen inflaciones en promedio del 10% anual, lo cual dificultó otras exportaciones, incluso tradicionales, como la del banano. Esto lleva a Adolfo Meisel a afirmar que el alto precio y el volumen de las exportaciones cafeteras generaron la enfermedad holandesa, entendida como una renta de exportación que reduce los ingresos de los exportadores distintos al que causa la renta (Meisel 1998a). Si se tiene en cuenta que además se restringieron las importaciones mediante fuertes medidas paraarancelarias, la revaluación se vio intensificada no sólo por los términos de intercambio favorables del café sino por la reducción artificial de las importaciones.

Gráfico 9.7 Índice de la tasa de cambio real



Fuente: CASCO (2004) y cálculos propios.

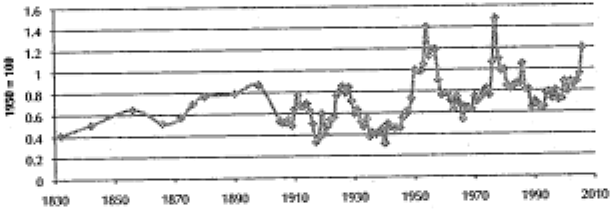
De esta manera, el régimen represivo de comercio agravó la revaluación y, así mismo, dificultó emprender nuevas exportaciones. Otros episodios de enfermedad holandesa pudieron ser producidos por las exportaciones de drogas ilegales y por las de petróleo y carbón, aunque el monto de petróleo encontrado en el país no fue suficientemente grande, comparado con Venezuela, por ejemplo, como para tener un fuerte impacto en la tasa de cambio.

La segunda parte del siglo es de cuasi permanente devaluación real del peso colombiano (ver el gráfico 9.7), con dos fases en contra: la bonanza cafetera de 1976-1979, junto con un alto endeudamiento externo de la administración Turbay (1978-1982); y la que acompañó el descubrimiento de los yacimientos de petróleo de Cusiana (1991-1997), que facilitaron, a su vez, un fuerte endeudamiento externo privado y público, que agravó el problema.

Los términos de intercambio entre 1835 y 2006 muestran que la primera globalización (1860-1914) produjo un largo período favorable a la economía colombiana, mientras que la segunda globalización, que se abre de 1945 en adelante, es más volátil (ver el gráfico 9.8). La autarquía generalizada que produce la Gran Depresión es fatal para los términos de intercambio del país al colapsar la globalización de comercio y de capitales.

¿Qué tanto tuvo que ver la evolución de los términos de intercambio en la evolución de la tasa de cambio del peso colombiano? En términos generales, si los precios de exportación son crecientes y los de las importaciones descendentes, el tipo de cambio tenderá

Gráfico 9.8 Términos de Intercambio 1832-2006



Fuente: Ocampo (1984a) y CASCO (2004).

a apreciarse, y, al contrario, como ocurrió con mayor frecuencia durante el siglo XX, los bajos precios de exportación a lo largo de la segunda mitad del siglo XX explican la devaluación real del peso colombiano.

La evolución de los términos de intercambio muestra un deterioro importante entre 1930 y 1945, influido por los precios que reciben el café y el banano, y auges episódicos (bonanzas cafeteras en 1954 y 1977), con promedios moderados; entre 1990 y 2006 se da un nuevo auge de los precios de los combustibles. Tales situaciones reflejan los problemas de las materias primas en un mundo en el que se hizo posible reemplazar algunas de ellas por productos químicos o biológicos. Sin embargo, el fuerte crecimiento mundial, en particular el de China y el de India a finales del siglo XX, y en la primera década del siglo XXI, ha creado una situación estructural un tanto distinta, en la que los precios de las materias primas han tendido a elevarse, lo cual fue especialmente cierto con respecto al petróleo. La crisis en ciernes en 2009 ha derrumbado tales precios, pero una vez se retorne a la normalidad del capitalismo global, el etanol extraído de la caña de azúcar y el diesel del aceite de palma africana compartirán el alto precio relativo que obtiene el recurso no renovable, sometido además a los vaivenes de los conflictos del Medio Oriente y de los exportadores africanos.

La reducción gradual de los aranceles a lo largo de la segunda mitad del siglo XX incentivó las importaciones, que desataron presiones hacia la devaluación del peso, que es otro de los factores

subyacentes que determinan el comportamiento de largo plazo de la tasa de cambio. El flujo de capital —que incluye endeudamiento externo del sector privado y del sector público e inversión extranjera— causó la revaluación del peso en varias ocasiones. Por lo general, una cascada de capitales revalúa la moneda, pero en períodos subsiguientes las inversiones extranjeras remitirán utilidades y los deudores nacionales girarán el servicio de la deuda, lo cual tenderá a restarle valor a la moneda nacional: en el mediano plazo los flujos de capital tenderán a revertirse y su impacto neto deberá ser la devaluación de la tasa de cambio.

Lo cierto es que, como lo señalan Villar y Esguerra (2007), la política comercial termina siendo uno de los factores que mejor explican el comportamiento de la tasa de cambio durante el siglo XX: revaluó el peso cuando la política fue restrictiva e incentivó la devaluación cuando fue más liberal. La política de apertura de capitales implementada en los años noventa incentivó las revaluaciones aludidas y aumentó considerablemente la volatilidad de la tasa de cambio, haciendo más vulnerable la economía al contagio de las crisis financieras internacionales, como la que se desató en 1997 en Asia. La salida de capitales precipitó, como era de esperarse, una sustancial devaluación a partir de 1998.

Detrás de la evolución de largo plazo de la tasa de cambio entre países está el crecimiento relativo de la productividad de cada uno de ellos. Un país que es más productivo que otro obtendrá costos de producción menores y tenderá a obtener un superávit de comercio que revaluará su tasa de cambio. Esto se aprecia claramente en los países que entran en círculos virtuosos de crecimiento económico, que, por lo general, coinciden con aumentos de la productividad, y se apoyan en ella. El país menos productivo tendrá costos más altos y su cuenta comercial será deficitaria, de tal modo que su tasa de cambio se devalúa. En efecto, un país que crece rápidamente obtiene mayores excedentes (con los cuales puede financiar la renovación de sus equipos de capital), invierte en educación (lo cual hace más productiva su fuerza de trabajo) y, de esta manera, aumenta la productividad de todos sus factores, lo cual le permite ganar nuevos espacios en el mercado internacional.

La evidencia para el caso colombiano del impacto de la productividad sobre la tasa de cambio que presentan Villar y Esguerra

(2007) no es clara: encuentran que la del país frente a la de Estados Unidos aumenta entre 1905-1930, crece por igual hasta los años noventa y se deteriora de ahí en adelante, precisamente cuando se revalúa el peso colombiano. Sin embargo, si la correlación tuviera en cuenta otros determinantes de la tasa, como los flujos de capital o el hallazgo de petróleo (que aumenta la productividad de la economía), la hipótesis de la productividad relativa podría acercarse a la realidad del país. Lo cierto es que la tasa de cambio es una variable influida por muchos factores, muy difíciles de aislar, para poder construir un modelo econométrico adecuado.

La explicación fundamental para el uso de medidas administrativas en las frecuentes ocasiones en que se presentaron déficits apreciables en la balanza de pagos fue que las autoridades evitaron asumir el costo político de un ajuste de precios, por la vía de flotar la tasa de cambio, y producir una fuerte devaluación que disminuyera el déficit (disminuyen las importaciones y aumentan las exportaciones), lo cual tendría un impacto inmediato sobre la inflación, que se disiparía gradualmente. Como el financiamiento externo del país era prácticamente inexistente desde la Gran Depresión, las autoridades no podían financiar los faltantes de comercio. En estas ocasiones, se optó por limitar las cantidades de importaciones prohibiendo las consideradas suntuarias, restringiendo las demás mediante licencias de importación —las llamadas «licencias previas»— y utilizando toda la batería de restricciones a su disposición. Con ello, los problemas no se resolvían: la tasa de cambio se situaba en un nivel que desincentivaba las exportaciones, y se fomentaba el comercio de contrabando, que pasó a ser una actividad muy rentable y que alivió para los consumidores los períodos de mayores restricciones al comercio internacional.

Por lo demás, la restricción a la oferta impulsaba la inflación y creaba rentas altas a los productores locales así protegidos. La falta de competencia indujo también la mala calidad de los productos colombianos, en cuanto los consumidores no tenían pautas de comparación entre lo nacional y lo extranjero, algo que socavaría el contrabando en varias ramas de la producción. No sobra advertir el deterioro del clima institucional surgido de las oportunidades de corrupción para capturar las rentas propiciadas por la política comercial, como en el caso del otorgamiento de licencias,

que cotizó altamente la posición de los funcionarios que las tramitaban, o los políticos y la Policía, que terminaron vendiéndoles protección a los comerciantes del contrabando.

El contrabando surgió, obviamente, por el arbitraje producido por las políticas en torno al comercio, por la diferencia del precio del bien racionado por las prohibiciones e impuestos, frente al precio del mercado libre. El primer paso fue permitir que la isla de San Andrés se convirtiera en puerto libre en 1955, lo cual fomentó masivamente el turismo de compras a la isla. Los visionarios del negocio comenzaron a hacer sus compras en el paraíso fiscal y se establecieron en las ciudades del país en centros que se llamaron «sanandresitos» y que crecieron frente el manto tolerante de las autoridades y de los políticos que pudieron compartir la renta que producía la política restrictiva del Gobierno, hasta convertirse en serios competidores de los negocios legales.

Más adelante entraron grandes capitales al negocio que hacían sus importaciones desde Panamá y Curazao, dejando rezagado a San Andrés. Surgieron grandes capos en el contrabando de cigarrillos, que llegó a vender mucho más en los semáforos que lo que podían ofrecer los que los importaban legalmente. Ésta fue una experiencia previa para los capos de las mafias que organizaron la producción y exportación de marihuana desde la Costa Atlántica en los años setenta, y, en escala muy superior, de cocaína refinada desde el resto del país una década más tarde. Buena parte de la conversión del efectivo en dólares recibido por los narcotraficantes en las calles estadounidenses en pesos se hacía a través de Panamá, donde se adquirían mercancías que se vendían en los sanandresitos del país y en otros negocios semilegales. Un trabajo sobre el tema (González y Jiménez 1997) muestra que en 1996 se registraron ventas del orden de los US$2.050 millones en los sanandresitos de las principales ciudades del país. Como había otros centros comerciales «mixtos», más contrabando de cigarrillos y el llamado contrabando técnico, se puede afirmar que pudo alcanzar cotas del orden de US$3.000 millones anuales, equivalente a 2,5-3,5% del PIB hacia el año 1996, cuando comenzó a declinar.

El contrabando se debilitó con la apertura iniciada en la primera mitad de la década de los noventa, al reducirse el arancel y las restricciones no arancelarias. El Gobierno fue más agresivo,

al reducir los impuestos a los licores y a los cigarrillos extranjeros en 2006, lo cual trasladó este comercio de contrabando hacia las grandes superficies. Los consumidores prefirieron las garantías ofrecidas por el comercio legal frente a los productos que adquirían, lo cual fue especialmente cierto para aquellos que eran objeto de adulteración.

Conclusión

El comercio de Colombia con el resto del mundo fue muy dinámico a principios del siglo XX, pero decayó con el colapso de la globalización, entre 1929 y 1945. A pesar de una enorme expansión del comercio y de los flujos de capital después de la Segunda Guerra Mundial, el encerramiento del país lo llevó a desperdiciar importantes oportunidades de ampliación y diversificación de su comercio, hasta que la crisis de la balanza de pagos de los años sesenta lleva a la clase dirigente a implementar políticas que fueron relativamente exitosas, al diversificar la canasta exportadora del país y aumentar el peso del comercio exterior en el producto interno bruto.

En las últimas décadas del siglo XX, Colombia se convierte en un país que exporta petróleo, carbón, níquel y oro, de tal modo que queda sujeto a serios problemas macroeconómicos asociados a los precios de los recursos naturales, que se pueden enfrentar con políticas adecuadas de ahorro de las rentas mineras, pero los gobiernos de turno no han mostrado la voluntad política de ponerlas en práctica.

Capítulo 10
La industrialización a medias[9]

Introducción

El surgimiento de la industria colombiana en el siglo XIX y su consolidación en el siglo XX en un medio bastante protegido ha sido tema de debate que merece ser visto con nuevos ojos. Si bien para comienzos del siglo XX el país registró crecimiento en su sector manufacturero, no se puede hablar de industrialización ni de cambio estructural en la economía para esta época. El desarrollo industrial estuvo estrechamente ligado al despegue cafetero y, en alguna a medida, a las políticas del Estado y su creciente intervención en materia de protección, infraestructura, producción y financiación, en un modelo que «miraba hacia adentro».

Pese al papel que cumplió el Estado en favor de la industrialización a mediados de siglo XX, dicha intervención no fue comparable en profundidad ni alcance con las acciones de otros gobiernos en países de la región como Argentina, Brasil o México. Hay que notar que, en gran parte, la industrialización fue un proceso autóctono, realizado con capital colombiano y con escasa participación extranjera. La desindustrialización, que se puede fechar desde los años ochenta, es un fenómeno reciente que apenas califica para ser tema de estudio entre historiadores económicos. Por ahora sólo se puede afirmar que no es un proceso específico de la economía nacional, que Colombia hace parte de una tendencia mundial, y que

[9] Este capítulo fue elaborado por Carlos Brando y ampliado por el editor.

entre sus causas inmediatas es razonable considerar la apertura comercial, el desmantelamiento de un conjunto de incentivos «proindustria», y una actitud más neutral del Estado frente al sector.

A. La industria en el siglo xx

El legado del siglo xix y los años veinte

La guerra de los Mil Días afectó seriamente el desempeño del país en materia económica a finales del siglo xix y comienzos del xx. El estancamiento en la inversión, la hiperinflación, la destrucción de parte importante de la infraestructura de transportes y la depresión del sector externo como resultado de la intensidad del conflicto en la Costa Atlántica, Santander y Cundinamarca sumieron a la economía colombiana de los albores del nuevo siglo en una profunda recesión, que también debió de afectar a la incipiente manufactura que despertaba en las ciudades del país.

En el inicio del siglo xx el general Rafael Reyes intentó desarrollar un proyecto industrializador que combinaba alianzas con capitales y bancos extranjeros, proyecto inspirado por el dictador mexicano Porfirio Díaz, y el cual fue muy exitoso durante los 31 años en que gobernó a su país. Reyes logró estabilizar la moneda después de la hiperinflación provocada por el financiamiento de la guerra de los Mil Días e introdujo incentivos para desarrollar las industrias minera y textil, el azúcar, las refinerías, las fábricas de alimentos, vidrio y papel, y los cultivos de exportación como el banano y el café.

Los aprietos que atravesó su ministro de Hacienda en 1904, el liberal Lucas Caballero, para organizar una planta de hilado y textiles es una buena muestra de las dificultades que existían en la fábrica social del país para poder desarrollar una industria moderna. Caballero, un terrateniente instruido e imbuido del espíritu de la modernidad y del celo industrializador, concibió establecer una fábrica moderna en su población natal, San José de Suaita, en el departamento de Santander, surgida de la nada campesina en que yacía este municipio, mal comunicado con el resto del país, desprovisto de las materias primas requeridas, caracterizado obviamente

por la escasez de mano de obra calificada para el trabajo industrial y, en especial, del tren de ingenieros, financistas y contadores. Los trabajadores, por ejemplo, mantenían sus parcelas, atendidas por sus familias, de tal modo que en los conflictos laborales que surgieron tenían una gran capacidad de resistencia, por el mero hecho de que no estaban proleterizados.

Al no poseer medios propios, Caballero buscó y encontró el apoyo de unos banqueros belgas y proveyó las tierras y algunas facilidades locativas, o sea que carecía de una previa acumulación de capital, lo cual lo ponía en desventaja frente a los extranjeros. La empresa pasó por enormes vicisitudes y nunca alcanzó a funcionar de manera normal ni obtuvo suficientes utilidades para mantenerse a flote, de tal manera que finalmente pasó al control total de los belgas. Esta aventura de terratenientes hidalgos dispuestos a convertirse en industriales pone de presente que Colombia era un medio muy inhóspito para el desarrollo del moderno industrialismo, con la excepción de algunas pocas ciudades como Medellín, Bogotá, Barranquilla y Cali, en las cuales tampoco logró germinar un capitalismo vigoroso que abarcara a toda la población del país dentro de una economía competitiva, formalizada por leyes de protección al trabajo y donde pudieran surgir sin problemas nuevos empresarios y un sector financiero vigoroso y abierto.

Una comparación entre el desarrollo rural de Santander y el de Antioquia es muy indicativo de los obstáculos que tenía la industrialización en Colombia. En este sentido, vale la pena citar el texto de Raymond por extenso:

> El contraste con la manera de proceder de sus competidores antioqueños era abismal. Estos tuvieron una larga trayectoria empresarial en la minería del oro y la trilla y comercio de café antes de lanzarse a inversiones manufactureras. Se curtieron no en los campos de batalla y los duelos jurídicos y políticos, sino saliendo a trabajar en fábricas textiles en el exterior o capacitándose en la Escuela de Minas de Antioquia. Este historial les permitió acumular capitales propios, una base económica que les evitó depender del sistema financiero o de inversionistas extranjeros, ajenos a las realidades nacionales. Supieron también, cuando fue necesario, iniciar sus empresas con prudencia, a pequeña escala. (Raymond 2008, 31)

Un problema adicional que marcaría el desarrollo industrial colombiano durante el siglo xx sería el de un mercado interior estructuralmente débil, dada la baja productividad de la economía y, más importante aun, la sesgada distribución de los recursos productivos, en particular de la tierra, lo cual daría lugar a una demanda de consumo no sólo insuficiente sino también poco dinámica. La gran excepción sería el mercado constituido por el campesinado de la colonización antioqueña, que pudo contar con derechos de propiedad adecuados sobre la tierra y que constituyó un núcleo de población con ingreso y, más significativo aun, con cierto nivel de igualdad dentro de la sociedad, avalado por mayores oportunidades de participación en política y de educación. Fue este núcleo poblacional el más propicio para el desarrollo del capitalismo en el país, al prefigurar una sociedad relativamente igualitaria y competitiva, aunque estuviera marcada también por relaciones sociales desiguales, como las de aparcería, y por una distribución de la tierra no estrictamente democrática. Aun así, cuando este campesinado inundó de cultivos de café bajo la sombra de frutales y matas de plátano la cordillera Occidental del país y pudo exportarlo de manera creciente y bien remunerada, se constituyó en un mercado dinámico para los bienes de consumo que se importaban y que pudieron ser manufacturados por las industrias que surgieron en las ciudades del país, en Medellín, antes que en otra parte.

A principios de siglo era evidente el relativo atraso de la industria colombiana no solamente con respecto a Inglaterra y Estados Unidos, sino con otros países de la región. Éste era el legado del siglo xix, que, en cuanto a la acumulación de capital en la industria, había sido precario, dejando a la guerra poco por destruir. Eran más bien escasas las industrias manufactureras modernas, caracterizadas por la mecanización y concentración física de los recursos, que persiguen economías de escala, intensivas en capital y tecnología, y son administradas por diferentes capas gerenciales. De acuerdo con Poveda (1970), hacia 1900 las fábricas que exhibían características semejantes se distribuían así: Bogotá, diez; en Antioquia, una; en Boyacá, otra; en Bolívar, y un puñado más en Santander y el Valle. Sectorialmente, había concentración en industrias livianas de consumo no duradero, como alimentos, bebidas, calzado, textiles, tabaco, fósforos y velas; y otros productos como cemento, vidrio, loza, hierro, muebles y enseres.

¿Cuáles eran las causas del atraso industrial? Los factores más importantes eran tres. El siglo xix se había perdido para el crecimiento económico por la pugna en torno a la construcción de un Estado poscolonial, mientras que la inserción en el mercado mundial había sido exitosa pero precaria hasta que se comenzó a exportar café. De esta manera, se habían perdido preciosas décadas de prosperidad y no se construyó la infraestructura requerida para vincularse a la economía mundial. En segundo lugar, Colombia, como cualquier país cuyo progreso industrial no se basaba en el desarrollo autóctono de innovaciones tecnológicas de bienes industriales y de sus procesos de producción, estaba destinada a importar parte de su industrialización. Dicha transferencia se veía condicionada por el dinamismo de su sector externo, que definía la capacidad de pago de las importaciones de maquinaria, equipos e insumos estratégicos de la producción industrial. Pero no sólo habían sido muy volátiles las experiencias exportadoras colombianas del siglo xix, sino que gran parte de los ingresos derivados de ellas se dedicaba a importaciones de bienes de lujo, frustrando así esa transferencia efectiva. La tercera causa residía en el tamaño relativamente pequeño del mercado para productos manufacturados, fragmentado claramente por economías regionales aisladas por costos de transporte altísimos, y en el cual, además, la demanda estaba condicionada por un ingreso por habitante magro y de lento crecimiento.

De nuevo, el que la distribución de la tierra estuviera muy sesgada impedía que arrendatarios, vivientes, aparceros y colonos, carentes de derechos de propiedad efectivos sobre sus lotes de labor, pudieran constituirse como productores independientes, dotados de voluntad individual y de iniciativa, ciudadanos en condiciones de igualdad con «acceso abierto» a partidos políticos y al sufragio, y al sistema legal que garantizara los derechos de todos, en particular, de los de abajo (North *et al.* 2009, 27). Colombia estaba muy lejos de ser una sociedad abierta y competitiva. Por el contrario, una estrecha capa de terratenientes y «familias bien» se convertían en portadores de privilegios que le cerraban el acceso a los bienes económicos y a los bienes públicos a la mayoría de la población; al

lado de ellos surgían en forma limitada comerciantes e industriales, con un peso muy fuerte de lo que se podría caracterizar como una burguesía inmigrante, de origen siriolibanés y europeo. Que a los extranjeros les fuera mejor que a los nacionales revela que las oportunidades de invertir y crear empresa existían, pero no eran percibidas por los que se consideraban hidalgos, o la gente no tenía acceso a unos mínimos de capital e influencia política para aprovecharlas.

De acuerdo con North, Wallis y Weingast, el requisito de la modernización plena, de la industrialización y de la existencia de un sector financiero complejo, es la existencia de un conjunto de reglas imparciales, que se aplican anónimamente a todos los agentes y que permiten la coexistencia de élites diversas, las cuales, a su vez, compiten por el favor de las masas dotadas del voto universal. Es evidente que estas reglas se venían ajustando parcialmente, al menos al forjar normas de convivencia y reparto del poder entre las élites que surgían con la exportación cafetera, pero no se logró un equilibrio más inclusivo con los trabajadores y campesinos. Cuando el gobierno liberal intentó conceder espacios a los grupos sociales subordinados, a través, por ejemplo, de la ley de tierras, que favorecía a arrendatarios y aparceros, o de la legalización de la negociación colectiva entre trabajadores y patronos, el Partido Conservador entró a cuestionar radicalmente las reformas y a propiciar la guerra civil para impedirlas. De esta manera, los privilegios de la élite terrateniente se preservaron y la fuerza de corporaciones (gremios y sindicatos) y partidos fue insuficiente para dar lugar a un equilibrio político de sociedad de acceso abierto. La dominación política se apoyó en un clientelismo acentuado y en la despolitización de los temas sociales, llevando a una gran abstención, lo cual equivale en la práctica a la anulación del sufragio universal.

Ahora bien, ¿cuál fue la naturaleza de la industrialización colombiana de principios del siglo XX? La fuerza dinamizadora del crecimiento industrial de los años diez y veinte fue resultado del despegue de la economía cafetera, y no de la política proteccionista que había reforzado el general Reyes, ni de la fiscal del gobierno de Ospina. El auge exportador originado en el occidente del país generó varios efectos positivos para el sector industrial: primero,

la atomización de las rentas cafeteras representó un crecimiento en los ingresos de una clase media emergente, que se materializó en una demanda interna sostenida de artículos de consumo, un caso típico de crecimiento smithiano (la división y especialización del trabajo conducen a mayor productividad y riqueza, trazando un círculo virtuoso de crecimiento sostenido); segundo, el mejoramiento de la infraestructura de transporte vial, férreo y fluvial, así como de las adecuaciones portuarias, redujo los costos de fletes y, por ende, generó mayor variedad en la oferta de bienes, integrando más los mercados regionales y perfilando uno de carácter nacional; tercero, una parte significativa de los nuevos capitales industriales encontró su origen en la producción y comercialización del café, como lo ilustran los casos de importantes compañías manufactureras como Coltejer, Fabricato, Cervunión, Coltabaco y Noel. La aceleración industrial de los años veinte, sin embargo, se vería afectada por la Gran Depresión de 1929, aunque también se presentó una recuperación apreciable, estimulada por la devaluación del peso colombiano y por el control de cambios.

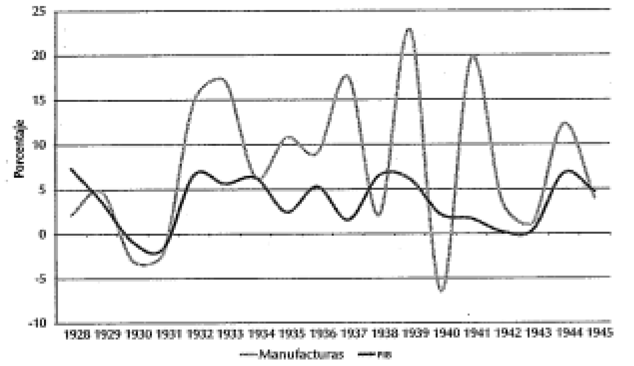
La Gran Crisis y la Segunda Guerra Mundial

El colapso del precio internacional del café y los efectos en el flujo de capitales de la economía mundial, ambos coletazos de la Gran Depresión, determinaron cambios importantes en la economía e industrialización colombianas. Se dio una conversión de la tendencia creciente de la economía y la industria de los años veinte hacia una inicial desaceleración en 1929, seguida de dos años de contracción (ver el gráfico 10.1). La depresión de 1930-31 fue también en parte resultado de la inacción del Estado colombiano, que se aferraba a la ortodoxia monetaria y fiscal, dejando a las fuerzas libres del mercado hacer los ajustes necesarios, por severos que éstos fueran. Se trataba de mantener al país dentro del patrón oro, por el cual un déficit comercial como el que se presentaba derivaba en una contracción monetaria y en una deflación de precios profunda, como la que efectivamente se produjo en Colombia en 1930 y 1931. Las políticas anticíclicas llegaron en 1931, cuando el gobierno de Olaya Herrera abandonó el patrón oro, per-

mitió una devaluación sustancial del peso y estableció el control de cambios; además, se extendieron amplios créditos al Gobierno por parte del Banco de la República, y al sector privado, con la creación del Banco Central Hipotecario (BCH), la Caja Agraria, y la Corporación Colombiana de Crédito. En el frente externo, las reformas arancelarias de 1931 se tornaron fuertemente proteccionistas, favoreciendo la producción doméstica de alimentos, los tejidos de lana, el cemento y la cerveza, según Montenegro y Ocampo (2007, 374).

Pese a la severidad de los efectos de la Gran Crisis, el período en cuestión estuvo marcado por una impresionante recuperación industrial. Colombia registró en estos años la tasa de crecimiento industrial más alta de América Latina y también la más alta de su historia: 8,5 % anual, según cálculos de Echavarría (1999, 19). El motor de esta expansión industrial no fue tanto el crecimiento smithiano liderado por la demanda interna de antaño, sino la sustitución de importaciones: la apropiación de una demanda antes capturada por productores externos. La pronunciada caída de las importaciones de maquinaria después del 29 fue resultado del

Gráfico 10.1 Crecimiento del PIB y las manufacturas



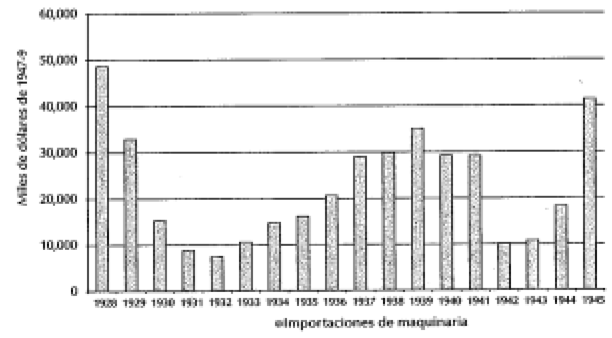
Fuente: Banco de la República (1997, 263).

estrangulamiento externo. Su lenta recuperación, sin llegar a los niveles pico de 1928, se volvió a enfrentar con las restricciones impuestas por el inicio de la Segunda Guerra Mundial y, asimismo, se vio agravada por un deterioro de los términos reales de intercambio (ver el gráfico 10.2).

Lo anterior influyó notablemente en los precios relativos haciendo que una buena parte de la inversión y los recursos fluyera hacia la producción de bienes industriales, que hasta entonces habían sido obtenidos en gran medida por la vía de las importaciones.

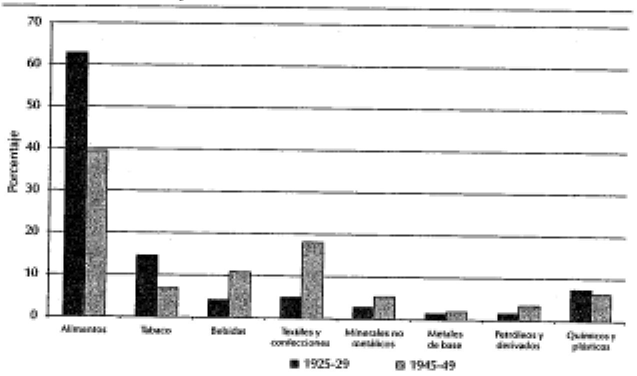
Si bien el crecimiento dentro del sector industrial continuó siendo dominado por los textiles, el calzado, las bebidas y el tabaco, nuevos sectores de la industria básica intermedia y de los bienes de capital empezaron a ocupar lugares de importancia. Se destacan los metales de base, minerales no metálicos, algunas sustancias químicas inorgánicas, el petróleo y sus derivados (ver el gráfico 10.3). Quizás el cambio más importante del período haya sido el que este crecimiento industrial acelerado y sostenido causó en la estructura de la economía colombiana, pasando el sector industrial de representar el 8,9% del PIB en 1929 a casi doblarse en 1945, con el 16,5% de toda la producción.

Gráfico 10.2 Importaciones de maquinaria, 1928-1945



Fuente: Montenegro y Ocampo (2007, 144).

Gráfico 10.3 Composición del PIB industrial



Fuente: Ocampo y Tovar (2000, 251).

Industrialización y Estado: 1945-1974

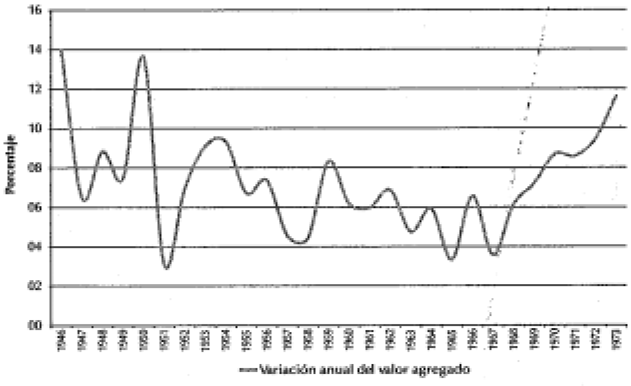
El legado del anterior período para el surgimiento de la intervención estatal moderna en la economía colombiana, que se hizo extensiva a la industria, fue de gran importancia. Apoyado ideológicamente en la CEPAL y gozando del cuestionamiento público de la dependencia exportadora para el desarrollo doméstico, el Estado colombiano diseñó y empleó instituciones y mecanismos de intervención que excedieron sus tradicionales campos de acción. También comenzó a actuar más sistemáticamente como productor, inversionista directo y empresario, por medio de entidades como Ecopetrol y el Instituto de Fomento Industrial; y como «planeador» y regulador, a través del Departamento Nacional de Planeación y de la utilización frecuente de instrumentos como el control directo a las importaciones. Por último, extendió su influencia al sector financiero convirtiendo al banco central en una institución de fomento. El sistema crediticio, sin embargo, quedaba racionado por su incapacidad de captar recursos del público y depender del crecimiento económico general y de la emisión primaria. Accedían a los recursos crediticios aquellas empresas que contaban con mayor influencia política. El Estado se hizo más

consciente de su rol en la economía e intervino en favor de un desarrollo económico que daba mayor importancia a la industrialización, con miras al mercado interno. El así llamado modelo de «desarrollo hacia adentro», si bien no encajaba plenamente con la experiencia colombiana, al menos permitía reconocer en ésta algunas de sus características más notables.

Con el respaldo del Estado, la industria creció aceleradamente entre 1945 y 1974, continuando así la tendencia alcista de los años treinta y de la guerra. El valor promedio en el crecimiento del valor agregado manufacturero para todo el período fue de más del 7% (ver el gráfico 10.4).

Sin duda alguna, el factor determinante del crecimiento industrial fueron las altas tasas de inversión fija en maquinaria y equipo (ver el gráfico 10.5). Si bien no fueron excepcionalmente altas, comparadas con las de economías coetáneas del Sudeste Asiático, sí fueron las más altas de Colombia desde los años veinte; para el período 1945-1954 ya doblaban los niveles de la guerra (1939-1945), y desde entonces se mantuvieron entre el 6% y 7% del PIB. Fue característico de este período la ascendente participación de la inversión del sector público en la inversión total, que pasó de ser

Gráfico 10.4 Variación anual del valor agregado, sector manufacturero



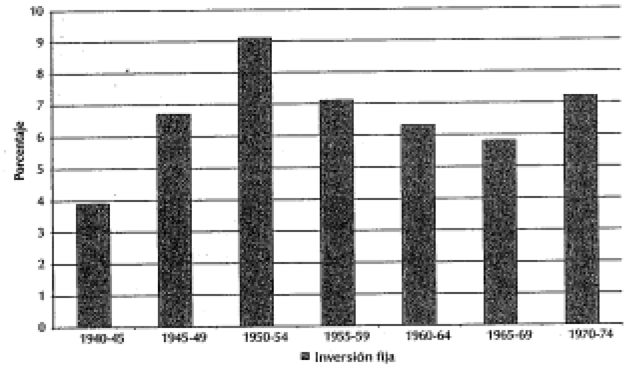
Fuente: OXLAD. «Oxford Latin American Economic History Database».

poco más del 10% del PIB en 1929 a representar casi su tercera parte, en su punto más álgido, a comienzos de los setenta, al contar las inversiones efectuadas en Acerías Paz del Río y en Cerromatoso.

Así mismo, la inversión extranjera pasó a formar parte importante del total de las inversiones industriales, aunque fundamentalmente concentradas en el sector energético y minero.

Este crecimiento industrial liderado por las inversiones de capital se aseguró en parte gracias a las reformas arancelarias de 1950, 1959 y 1964. Sáenz-Rovner (1992) documentó el incesante trabajo de cabildeo que ejercieron grupos industriales como la ANDI, los cuales lograron elevar los niveles de protección de las industrias tradicionales, y más aún la de ciertos sectores «tardíos». Las facilidades de crédito de fomento originadas en las fuentes ya mencionadas también contribuyeron notablemente a alcanzar las altas cotas de inversión. Así, pues, para mediados de los años setenta la industria vivía su «época dorada»: representaba cerca del 25% del PIB nacional, culminando así un cambio estructural en la economía, y se embarcaba en la producción de bienes intermedios y de capital con requerimientos exigentes en términos de tecnología, inversión, y organización. Tiempos difíciles estaban por venir.

Gráfico 10.5 Evolución de la inversión fija en maquinaria y equipo



Fuente: citado en Ocampo y Tovar (2000, 244).

Desindustrialización y globalización

Desde 1974 y hasta el final del siglo XX la economía colombiana mostró una clara tendencia hacia su desindustrialización. Este proceso, caracterizado por la pérdida relativa de peso de la industria en el conjunto de la economía, ha sido captado por indicadores como la creación de plantas, la generación de empleo, el total de su valor agregado y, de manera más global, las inferiores tasas de crecimiento registradas por este sector frente a aquellas del PIB (ver la tabla 10.1).

Las causas inmediatas de este fenómeno se buscan comúnmente en el proceso de globalización y liberalización de la economía colombiana desde finales de los años setenta. La «retirada» del Estado de la economía, la apertura comercial y el fin de la represión financiera ciertamente afectaron el desempeño industrial, aunque no de manera contundente. La reducción del papel estatal se tradujo en una caída significativa de la inversión pública, especialmente desde mediados de los ochenta, que, no viéndose compensada por un repunte de la inversión privada, condujo a niveles mas bajos de inversión total.

La liberación del sistema financiero elevó considerablemente las tasas de interés, las cuales sólo empezaron a descender a finales de los noventa, lo cual, sumado a la eliminación del crédito subsidiado, pudo haber desincentivado las inversiones industriales, aunque la oferta de fondos prestables se amplió enormemente y el crédito fue menos racionado que en la fase anterior. Hay que tener en cuenta que el crédito subsidiado estaba racionado y favorecía a los que contaban con influencia política, forzando a los demás agentes a conseguir recursos en el mercado extrabancario, que fue, al parecer, muy dinámico durante la fase de represión finan-

Tabla 10.1 Crecimiento industrial y del PIB, 1929-2001

Crecimiento (%) anual	Industria	PIB
1929-73	7,5	4,7
1974-89	3,4	4,1
1990-2001	0,8	2,8

Fuente: Echavarría y Villamizar (2007, 177).

ciera. Este mercado ofrecía tasas de interés mensuales que eran superiores a las que recibían los prestamistas subsidiados anualmente. Se manifiesta de nuevo el carácter de acceso cerrado de las instituciones económicas colombianas, que sirven a unas capas privilegiadas que cuentan también con un fuerte poder político. Sin embargo, se mantuvieron créditos relativamente baratos que otorgó Proexpo y que estuvieron por debajo de las tasas de mercado, créditos que estimularon el citado salto de las exportaciones industriales. Tomado en su conjunto, el sector industrial recibió durante la última parte del siglo XX una participación menor de crédito que los servicios, el comercio, la construcción y el agro.

La apertura comercial, gradual primero y acelerada después, se constituyó en un generador de efectos contradictorios. Por un lado, el desmonte y reducción de aranceles y paraaranceles, aunados a una revaluación real de la moneda, desde los setenta hasta 1982, incentivó una expansión sustancial de las importaciones. Éstas afectaron más a los bienes de capital, pero también a los bienes intermedios. Los bienes de consumo, por su parte —esencialmente textiles y calzado—, se vieron debilitados por el contrabando. De otra parte, la exposición de la industria a la competencia internacional tuvo un impacto altamente positivo a través de incrementos en la productividad, según Echavarría (1999). De ser así, la apertura estaría corrigiendo una de las debilidades estructurales de la industria colombiana de más larga duración. Posible corolario de esto fue el papel destacado que las exportaciones industriales adquirieron en el total de las exportaciones colombianas desde finales de los ochenta.

Los críticos de la apertura aducen que la economía hubiera estado mejor de haber seguido la senda proteccionista, de represión financiera y de cierre frente al mercado internacional de capitales. Es claro que una economía de 40 millones de habitantes y con un grado de apertura no mayor del 20% del PIB estaba destinada al estancamiento, dados, en especial, las características de su mercado interior, la desigual distribución del ingreso y el cierre político frente a una reforma agraria que abriera el acceso a la producción de alimentos y materias primas baratas. En el contexto latinoamericano sólo Brasil y México tenían las cualidades para lograr una industrialización exitosa —con poblaciones de más de 120 millones de habitantes—, basados en sus mercados internos, sin tener que hacer reforma agraria, mientras que la vía de la exportación como vehículo de desarrollo quedaba como único opción para los demás países. México optó por atarse a Estados Unidos para saltarse el limitante de su magro mercado interno, mientras que Chile y Costa Rica prosperaron con base en sus exportaciones.

Debemos preguntar, entonces, si la apertura fue un fracaso para la industrialización de Colombia y en qué se falló en especial. La apertura debió de propiciar, teóricamente al menos, una devaluación de la tasa de cambio real, en la medida en que se restauraba la demanda de importaciones. Una tasa de cambio devaluada hubiera sustituido en buena medida la protección arancelaria y paraarancelaria, y hubiera fomentado las exportaciones en general, en particular las industriales, a la vez que la mayor especialización y acceso de materias primas y bienes intermedios más baratos para la industria debía de haber elevado su productividad, haciéndola más competitiva. Quizás más importante, y volviendo a la idea de sociedad de acceso abierto, la apertura limitó los privilegios de algunos empresarios y aumentó el acceso de las clases medias a las oportunidades del comercio internacional y del flujo de capitales, antes concentrados por el reparto de licencias de importación y permisos de hacer negocios con el exterior. No obstante, se mantuvo la protección a los terratenientes y empresarios agropecuarios, limitando también el acceso a ese tipo de negocios a nuevos agentes, restringiendo de nuevo la competencia.

Lo cierto es que el mecanismo devaluador desatado por la apertura fue neutralizado por tres factores poderosos: primero, aumentó el flujo de capital a una economía que lo demandaba pero a la que se le había restringido administrativamente; tanto el sector público como el privado se endeudaron de manera creciente, con tasas de interés muy inferiores a las que generaba el reprimido sector financiero nacional; segundo, una economía hasta entonces cerrada al capital extranjero abrió sus puertas y aumentó considerablemente la adquisición de empresas públicas y privadas, al tiempo que se liberalizaron la minería y el petróleo; tercero, el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo (Cusiana, Cupiagua), de carbón (El Cerrejón en La Guajira y en el departamento del Cesar), níquel y oro le trajo al país la mal-

dición de los recursos naturales, generando rentas que tienden a revaluar la tasa de cambio y actúan como freno a la exportación de bienes distintos o disminuyen la competitividad frente a las importaciones; los ingresos por narcotráfico también contribuyeron a fortalecer el peso, agravando la incidencia de la apertura de capital. Por último, la apertura de la cuenta de capital también tornó a la economía nacional más volátil, en la medida en que las llegadas o salidas de capital producían efectos macroeconómicos muy inconvenientes. Los tres factores sumados propiciaron revaluaciones fuertes entre 1991-1998 y 2003-2009, pero también una devaluación considerable en el interregno.

Un factor adicional tiene que ver con la evolución del narcotráfico, el cual tuvo un efecto múltiple sobre el desarrollo económico del país: incrementó los niveles de criminalidad en general, en particular los homicidios, a cotas muy altas (ver el capítulo 16) y financió a la insurgencia, creando inseguridad en relación con los derechos de propiedad de los empresarios del país. El secuestro y la extorsión extrajeron recursos de los industriales y aumentaron sus costos de seguridad, reduciendo la supervisión sobre sus negocios y deteriorando la calidad de la gestión; simultáneamente, las altas ganancias del negocio criminal dirigieron las energías de una parte de la sociedad, incluidas las élites regionales, hacia el narcotráfico y el paramilitarismo. Esta situación debió de expresarse en una pérdida de productividad de toda la economía y en una «pérdida de fortuna», en el sentido de disminuir la alta tasa de crecimiento económica observada para Colombia entre la posguerra y 1980, y entre esa fecha y el año 2000 (Cárdenas 2001). Aunque ésta es una hipótesis difícil de comprobar, ciertamente el narcotráfico cambió el ambiente social y económico del país e hizo menos atractiva, al menos para muchos agentes, la opción de establecer industrias lícitas.

A pesar de todos estos inconvenientes, las exportaciones manufactureras y agroindustriales alcanzaron a ocupar la mitad de las exportaciones del país durante la primera década del siglo xxi, pero obedeciendo más bien a la profundización de una división del trabajo con Venezuela y Ecuador, que disfrutaban de la bonanza petrolera, y que también se acaba de extinguir.

El fenómeno de la desindustrialización, desde una perspectiva más amplia, no es distintivo de Colombia. Por el contrario, tanto economías desarrolladas como en desarrollo exhiben esta propensión. El problema para Colombia tal vez radique en la edad «temprana» en que se sumó a esta nueva división internacional del trabajo, liderada por China e India, sin completar un proceso de industrialización compleja ni alcanzar niveles internacionales de productividad. El país decidió incorporarse a la economía global sin haber desarrollado un sistema tecnológico e industrial competitivo, ni contar con empresas industriales líderes mundiales en ningún frente. Esta estrategia es similar a la de México, Argentina y Chile, pero diferente de la adoptada por China continental, Taiwán, Corea del Sur, India y Brasil, países que exportaron manufacturas crecientemente. La historia del siglo xxi dirá quiénes ocuparon los lugares de distinción.

Conclusión

La industrialización colombiana fue tardía y se basó en el núcleo antioqueño exportador que le prestó condiciones para acumular capital y un mercado inicialmente muy dinámico. Las políticas públicas que la apoyaron estaban circunscritas a un orden político de acceso limitado, por lo cual no pudo ser un fenómeno general que pudiera repetirse en más ciudades y regiones del país y que la tornara competitiva sin debilitarla. La protección y el crédito subsidiado no fueron suficientes para prestarle una dinámica importante a la industria, la cual comenzó a perder influencia política y a encarar políticas de apertura que le quitaron buena parte de sus mercados, por la confluencia de rentas mineras y del narcotráfico, afluencia de capitales, tanto de inversión directa como de crédito, lo cual se conjugó para revaluar el peso colombiano y deteriorar la rentabilidad de las industrias locales. Por último, la volatilidad que introdujo la apertura de la cuenta de capital contribuyó a que las crisis de 1999 a 2002 y la que comenzó en 2008 afectaran muy negativamente la actividad industrial.

Capítulo 11
La agricultura[10]

El desarrollo agropecuario de Colombia durante el siglo XX se basó en derechos de propiedad extensivos e ineficientes que contribuyeron a rezagarlo. El latifundismo frenó el crecimiento agrícola, al tiempo que provocó un cruento conflicto que alimentó los enfrentamientos partidistas en el país desde los años treinta del siglo XX. La Violencia de los años cincuenta, derivada de una guerra civil entre los dos partidos tradicionales, propició el surgimiento de la insurgencia un poco más tarde, y de su contraparte paramilitar, en los años ochenta, financiadas ambas por el enorme negocio de las drogas ilegales. Las relaciones de propiedad en el campo, las políticas públicas frente a la cuestión agraria y el desarrollo mismo de la agricultura y de la ganadería cumplieron un papel importante en el largo conflicto interno.

A. Relaciones de propiedad y de trabajo

El desarrollo de la agricultura colombiana fue más lento y tortuoso que el vivido por la economía de la que hace parte, pues confluyeron derechos de propiedad extensivos, ineficientes, difíciles de justificar y defender. Las mercedes de tierras otorgadas por la Corona y por los cabildos durante la Colonia sólo afectaron las partes pobladas del territorio, que constituían una fracción del to-

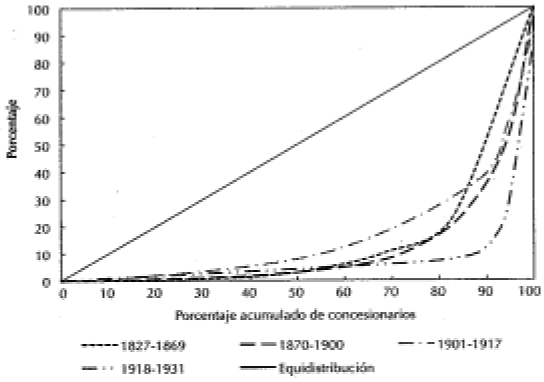
---

[10] Capítulo elaborado por Salomón Kalmanovitz y Enrique López.

tal disponible. Sin embargo, en el siglo XIX el Estado central o los estados soberanos —durante la fase federal— otorgaron tierras en grandes cantidades a militares, políticos y prestamistas del Gobierno o a simples personajes influyentes en la vida política regional, que ocuparon una parte mayor del territorio y profundizaron la desigualdad en el acceso al recurso fundamental de la época.

Los derechos de propiedad que resultaron de la apropiación de las tierras públicas no sólo eran extensivos sino también difíciles de proteger por parte de los terratenientes y el Estado, lo que propició el conflicto agrario. El Estado era intrínsecamente débil, por la baja tributación que lo caracterizó durante la mayor parte del siglo XX y, en especial, por la casi nula contribución de los terratenientes. En el gráfico 11.1, el cual muestra la concentración de los baldíos otorgados, se perfila un grado creciente de ésta con el transcurso del tiempo. En todos los casos las curvas de Lorenz construidas para los períodos muestran alta concentración en las concesiones otorgadas: aumentó en el período de 1918 a 1931 (Gini de 0,84) con respecto al anterior de 1901 a 1917. También presenta una gran concentración el período 1870-1900, que co-

Gráfico 11.1 **Distribución de baldíos, 1827-1931 (curvas de Lorenz) (porcentaje acumulado de hectáreas)**



Fuente: Legrand (1988).

rresponde al mayor número de hectáreas otorgadas en concesión, en cuyo caso el Gini es 0,76. En el período 1827 a 1869 el Gini es 0,71, lo cual refleja unas concesiones más concentradas que el período de 1901 a 1917 (Gini de 0,65).

Las relaciones laborales evolucionaron desde la figura del arrendatario o del viviente de las haciendas, a la del aparcero del tabaco, a la del colono que intercambiaba usufructo de tierras vírgenes por dejarlas sembradas en pastos en las regiones de la Costa Atlántica. En todas ellas era evidente la falta de libertad del campesino, que debía laborar ciertos días en tierras de la hacienda o entregar un producto, sin poder comercializarlo directamente. Existían salarios pero eran formas atrofiadas, pues sólo complementaban las necesidades en metálico de los arrendatarios o debían gastarlos en las llamadas «tiendas de raya», que les suministraban algunos víveres a precios de monopolio. Había también la dificultad para legalizar los derechos de propiedad de colonos y arrendatarios mediante escritura pública, o de que se les reconocieran las mejoras que les agregaban a las tierras de sus patrones.

El café se plantó en haciendas con aparceros en Santander del Norte, más adelante en Santander, mientras que en Cundinamarca y Tolima se implantaron relaciones sociales serviles sobre una población de arrendatarios que debía ser importada de la meseta cundiboyacense. Aquí estallaron los primeros conflictos agrarios de los años treinta. El cultivo de exportación se desarrolló precisamente con mayor dinamismo en las tierras colonizadas por campesinos medianos y pequeños de Antioquia, donde predominaban relaciones de trabajo más libres desde la Colonia. Los cafetales se sembraron en tierras inclinadas que no tenían un uso productivo alternativo, alternadas con cultivos que daban sombra, como platanales y árboles frutales, mientras que las fincas contaban con gallineros y marraneras que complementaban las necesidades de los productores, de tal modo que constituyó una verdadera revolución de la productividad agrícola. El campesinado cafetero dio lugar, además, a una demanda importante de bienes industriales, de una economía basada también en el dinero en efectivo.

En fin, se trataba de una economía agraria sustentada en relaciones de servidumbre o que tenía a la familia como unidad productiva básica, que contenía dentro de sí una economía campesina

libre y muy dinámica. El sector exportador venía expandiéndose con tanta fuerza que revolcaba todas las relaciones sociales y políticas de muchas regiones del país, financiaba ferrocarriles y carreteras, conformaba un dinámico mercado interior, favorecía la industrialización y el traslado masivo de la población hacia las ciudades y, así mismo, relajaba las relaciones serviles que caracterizaban a las haciendas y a los latifundios con sus trabajadores.

Políticas públicas

Como otros países colonizados por España, Colombia se caracterizó por una distribución inicial de las tierras y otros recursos económicos realizada de acuerdo con criterios de casta, en una sociedad segmentada entre blancos, mestizos, indígenas y negros esclavos. La excepción se dio en Antioquia y Santander. No es casual que la escasez o la extinción de las poblaciones aborígenes en esas dos regiones dificultara el establecimiento de encomiendas e hiciera posible la colonización de españoles pobres, que optaron por ser mineros independientes, agricultores y artesanos. Estas dos regiones fueron prósperas durante la Colonia, y Antioquia siguió siéndolo en los siglos XIX y XX; Santander se rezagó en el siglo XIX pero es uno de los departamentos de mayor ingreso por habitante del país en 2006. En el resto de las regiones en las que florecieron la encomienda y, más adelante, el resguardo indígena surgió un sistema de haciendas que mantuvo arrendatarios, vivientes, terrajeros o aparceros bajo relaciones con mayores o menores grados de servidumbre y sin derechos de propiedad sobre los lotes que cultivaban o los ranchos que habitaban. A lo anterior se agregaban plantaciones esclavistas en el Cauca y en la Costa Atlántica, cuya población después de 1850 pasó a ser arrendataria de las haciendas, y pequeños campesinos, colonos, mineros o pescadores en los territorios inhóspitos de la Costa Pacífica y el Chocó.

En los años veinte la carestía de alimentos, que frenaba el crecimiento de la economía, presionó una apertura considerable que permitió importarlos sin arancel. También se favorecieron los procesos de colonización en tierras adjudicadas pero no explotadas por sus dueños, y, más adelante, los gobiernos liberales apoyaron

los intereses de arrendatarios y aparceros sobre las mejoras que introducían en los predios ajenos, reconocieron sus derechos básicos de locomoción y permitieron su participación en los mercados y en el acceso a la propiedad en general. Los liberales fueron propensos a utilizar el Estado para intervenir la economía, regular los conflictos, cuestionar los derechos de propiedad ineficientes y canalizar las energías de los afectados a través de una nueva legalidad, mientras que los conservadores defendieron el principio de propiedad privada, sin importar su extensión, tal como había sido su legado históricamente. Esta disparidad llevó al sectarismo partidario y a que estallara una nueva guerra civil en el país entre 1948 y 1958.

Durante la Segunda República Conservadora (1946-1957), el proteccionismo se extendió a la agricultura y a la ganadería, que obtuvieron aranceles muy altos o francas prohibiciones de importación de los productos que pudieran competir contra sus obsoletas prácticas. Durante el mismo lapso, el Banco de la República fue redefinido como de fomento, para lo cual destinó parte de su emisión a créditos subsidiados, de nuevo tanto para la industria como para la agricultura, siendo los ganadores los que mayor influencia política desplegaban.

Después de La Violencia de los años cincuenta se hizo una política explícita de reforma agraria durante el Frente Nacional, que se extendió por un decenio, pero que con el surgimiento de un movimiento campesino radical entre 1970 y 1972 fue cancelada, para dar paso a enfoques de mercado, crédito y tecnología que buscaban la modernización de las explotaciones campesinas, pero sin afectar la distribución de la tierra.

Los temas de políticas públicas que permean el siglo XX son, entonces, los siguientes:

1. Intervencionismo y proteccionismo, derivados de una visión paternalista de la misión misma del Gobierno sobre sus ciudadanos, y monopolios promovidos por el Estado, como parte de la matriz institucional heredada de España. Sin embargo, se trató de un Estado pequeño que escasamente recurrió a la tributación hasta el final del siglo XX, cuando ésta aumentó significativamente.

2. Otorgamiento de beneficios a grupos de presión y gremios poderosos, como la Federación de Cafeteros, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y el gremio de industriales (ANDI). Después de las reformas liberales de los años treinta se incluyó a las centrales sindicales en las negociaciones, dando lugar a un sistema político más basado en el corporativismo que en el sufragio universal y en una estricta separación de poderes. Hubo también acomodación de la ley a tales intereses. El corporativismo se debilitó con la proliferación de grupos de presión, que fue dando lugar a una mayor demanda por la igualdad de los agentes frente a la ley, y también por el fraccionamiento del sindicalismo.
3. Inestabilidad de las reglas de juego, debilidad económica del Estado y ruptura del Estado de Derecho, que se hace manifiesta durante La Violencia (cierre del Congreso de 1949 a 1958, golpe militar en 1953, estado de emergencia cuasi permanente, incluido el período del Frente Nacional), con el posterior abuso de la figura del estado de sitio, con el paramilitarismo después de los años ochenta y con los cambios constitucionales sobre reelección, en beneficio de un presidente en ejercicio.

La Segunda República Conservadora va a erigir un modelo económico bastante perdurable, que tendrá tres soportes: altos aranceles para industria y agricultura, intervencionismo del Estado regulador, con inversiones en empresas públicas, y banco central de fomento, que termina atrofiando el mercado de capitales. Cada uno de estos elementos, poco funcionales para el desarrollo económico de largo plazo, deterioró la distribución del ingreso. Si bien dichos soportes hicieron posible la aceleración de la acumulación de capital durante algunas fases, a la larga se tornaron en obstáculos para un mayor crecimiento, en la medida en que frenaban la competencia y la innovación. La inequidad original fue enfrentada con reformas legales, a las cuales se opuso el Partido Conservador, y que fueron eventualmente desmontadas, de tal modo que fue difícil integrar a buena parte de la población a la política y al proceso de desarrollo, lo que a su vez forjó un medio que propició más el conflicto que la negociación y la cooperación.

Cada una de estas políticas buscaba limitar el acceso de los agentes a los bienes públicos, procurándoles rentas, definidas como tales por el control de cambios (se asignan divisas a ciertos agentes, y no a otros), licencias de importación, cuotas y prohibiciones que limitaban el comercio internacional, mientras que el crédito de fomento era otorgado directa o indirectamente por el banco central a ciertos agentes, y el resto debía recurrir al crédito ya racionado del sistema bancario y, sobre todo, al llamado sistema extrabancario, con tasas de usura y métodos de cobranza poco ortodoxos.

Mientras las empresas industriales debían pagar impuestos a la renta y la población urbana debía asumir aranceles altos e impuestos a las ventas o al valor agregado crecientes, los propietarios de tierras pagaban muy escasos impuestos al fisco nacional y evadían los tributos prediales. Además, tampoco era tasado el ganado, excepto por un módico impuesto al degüello. Por último, la cobertura del catastro era limitada, siempre atrasada frente a la inflación de los bienes raíces.

Los agricultores pudieron operar entonces con altos precios internos, dados unos márgenes de protección que en muchos casos llegaron a ser infinitos, y algunos recibieron transferencias de los depositantes y otros deudores del sistema financiero para que usufructuaran tasas negativas de interés. Se podría argumentar que una reforma agraria que dotara de propiedad a más campesinos, una agricultura menos protegida y la tierra pagando impuestos hubieran operado con mayor eficiencia y, por lo tanto, con un menor nivel de precios, que habría permitido salarios reales mayores, un mayor nivel de exportaciones y un crecimiento económico más profundo.

Aunque la hipótesis pertenece al plano de lo contrafactual, países que tuvieron reformas agrarias en el siglo XX, como Japón, Corea del Sur y Taiwán, demostraron tener menos trabas para su industrialización que los países latinoamericanos, donde ha sido muy difícil reformar la estructura agraria legada históricamente. Era no sólo una cuestión de un mejor funcionamiento de la agricultura, sino que se dotaba de propiedad y medios a una abundante población que desplegaba iniciativas que encauzaban a la sociedad por una senda más competitiva, tanto política (más participación electoral y en partidos) como económicamente, al

existir más agentes con propiedad y educación dispuestos a iniciar negocios donde hubiera oportunidades. La mayor competencia política orientaba las decisiones públicas a satisfacer a un mayor número de intereses y personas, o sea, a procurar un mayor crecimiento económico (North *et al.* 2009, 27).

Lo cierto es que tanto industria como agricultura se desarrollaron bajo un manto espeso de intervenciones estatales que probaron ser excesivas porque no crearon condiciones sostenibles de desarrollo, en especial para la agricultura. Ésta crece primero muy rápidamente, impulsada por el desarrollo del mercado interior y los estímulos que recibe, pero se estanca después. Sólo en algunos casos —notablemente, el café, el banano y las flores— consigue incursionar de manera exitosa en el mercado mundial.

En Colombia se otorgaron incentivos positivos para todos los productores, no hubo redistribución de la tierra y tampoco se plantearon castigos contra los que no probaran ser competitivos internamente y en el mercado mundial. El impulso a la innovación tecnológica fue errático y, en algunos casos —como el del algodón en los años ochenta—, contraproducente. El crecimiento obtenido fue entonces moderado, como consecuencia de los incentivos de política sectorial y de pocas adaptaciones técnicas a la agricultura tropical, que llevaron a que se asignaran de manera ineficiente los recursos y no se aprovecharan las ventajas comparativas con que contaba el país (Balcázar *et al.* 2001).

En los años noventa el modelo corporativo conservador se debilitó: se abolieron las prohibiciones y monopolios de importación, se introdujeron aranceles variables a los bienes agrícolas (aunque todavía muy altos), se recurrió a las importaciones cuando había faltantes de alimentos en el mercado nacional y se limitó el crédito subsidiado. Todo ello incentivó el desarrollo de los cultivos de plantación y de exportación, mientras decaía el cultivo de cereales frente a la competencia externa.

B. El desarrollo agropecuario

El desarrollo agrícola del país a lo largo del siglo XX ha sido desigual, combinando fuertes expansiones después de 1930, una aceleración sostenida desde la segunda posguerra hasta la década de 1980 y un relativo estancamiento de allí en adelante.

Hacia los años veinte, la producción se hacía con métodos muy rudimentarios, con excepción de los cultivos de la sabana de Bogotá, la producción de banano impulsada por la United Fruit Company, los ingenios azucareros de la Costa Atlántica y del Valle del Cauca, y algunos esfuerzos aislados en agricultura moderna. El machete era la herramienta más difundida, la roza y la quema reemplazaban los matamalezas químicos y los fertilizantes, y era escaso el recurso a la maquinaria agrícola. Eran también pocas las aplicaciones de fertilizantes en una economía extensiva que permitía dejar en descanso las tierras por largos períodos.

Después de 1945 hay un avance sustancial de la agricultura comercial y se roturan las tierras más fértiles del país, que dejan su uso ganadero para dedicarlo al arroz, al algodón y a las oleaginosas. Se utilizan tractores, fertilizantes y agroquímicos. El café sobrevive bien con el pacto de cuotas de los años sesenta pero se deteriora veinte años más tarde, con la liquidación de ese arreglo internacional. Surge la industria de las flores, que alcanza a exportar 800 millones de dólares en 2005, y se acelera también el cre-

Tabla 11.1 **Tasa de crecimiento del valor de la producción agropecuaria (promedio geométrico porcentual)**

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Total agropecuario	3,21	2,50	3,83	2,13	0,50
Total agricultura	3,39	2,63	4,25	1,70	-0,05
Transitorios	5,18	2,54	3,45	2,13	-2,47
Cereales	4,06	1,24	5,67	2,15	-2,67
Oleaginosas	19,19	7,26	0,43	-0,76	-11,93
Otros	4,29	1,68	2,68	3,38	0,23
Permanentes (sin café)	1,55	4,51	5,46	2,41	2,82
Exportables	5,45	7,45	6,98	4,82	3,44
Otros	0,54	3,33	4,48	0,15	2,03
Agricultura sin café	3,46	3,42	4,41	2,28	0,72
Café	3,18	0,00	3,66	-0,87	-4,27
Total pecuario	3,11	2,50	3,54	3,84	1,78
Bovinos	3,18	2,50	0,62	2,52	0,58
Porcinos	2,76	1,96	3,21	0,70	0,07
Aves	1,06	0,81	15,23	4,66	3,28

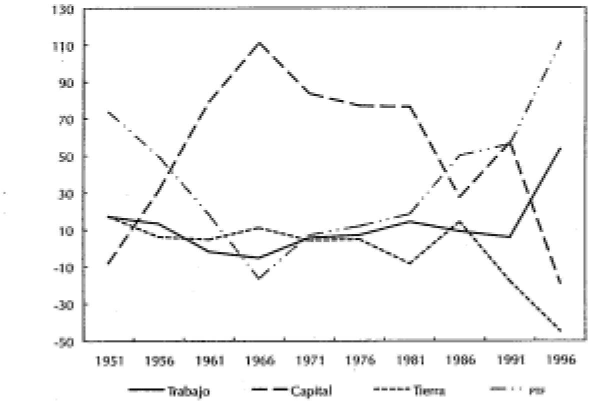
Fuente: Kalmanovitz y López (2006, 250).

cimiento del banano de exportación. El sector pecuario tiene un crecimiento mediocre, con excepción de la avicultura, que se vuelve una industria notablemente vigorosa al proveer proteínas cada vez más baratas a la población colombiana (ver la tabla 11.1).

En el proceso de desarrollo agrícola colombiano hay una creciente dotación de capital que coincide con una disminución de la productividad de todos los factores entre 1950 y 1970 (ver el gráfico 11.2). De allí en adelante la intensidad de capital cae, lo cual va acompañado de una creciente productividad de todos los factores, que se acelera, en especial, en la última década del siglo xx. El uso del factor trabajo se mantiene constante a lo largo de la segunda mitad del siglo, pero se intensifica en la última década. El uso de la tierra cae durante todo el período, sugiriendo su inadecuado empleo y poco arbitraje entre usos alternativos para su mejor utilización.

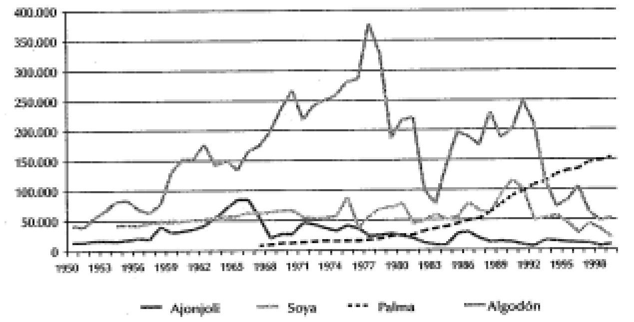
Los cambios más importantes en la estructura agropecuaria tuvieron que ver con una expansión de los cultivos permanentes del 50% de su área entre 1980 y 2004, con excepción del café, que

Gráfico 11.2 **Contribución al crecimiento del PIB, por quinquenios (porcentaje)**



Fuente: Kalmanovitz y López (2006, 241).

Gráfico 11.3 **Área cosechada en oleaginosas (hectáreas)**



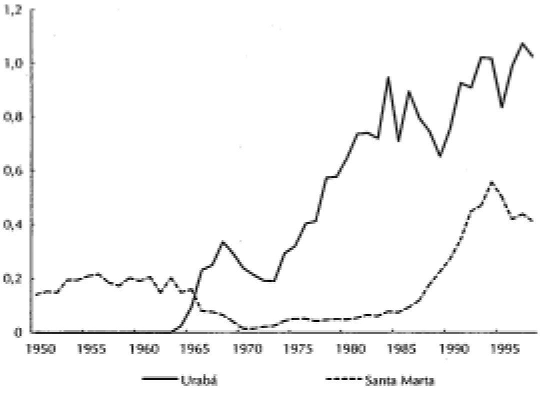
Fuente: Ministerio de Agricultura; Fedepalma. Kalmanovitz y López (2006, 259).

tiene una contracción de su área del 15% en el mismo período. Entre las oleaginosas, el cultivo estrella es la palma africana, que en los últimos años toma un impulso adicional, al convertirse en complemento del diesel, y, por lo tanto, enfrentando una fuerte demanda como combustible (ver el gráfico 11.3). Otro cultivo muy dinámico es la caña de azúcar, que obtuvo un crecimiento de su área sembrada del 75% entre 1980 y 2004.

El banano también continuó obteniendo un crecimiento vigoroso, pues duplica su área sembrada durante el mismo período, primero concentrado en el Urabá, para después regresar en cierta forma a su área inicial, en la zona de Santa Marta, la cual obtiene un renacimiento en los años noventa, debido a que es relativamente pacífica y muchos empresarios se instalan allí, evadiendo el conflicto con la insurgencia y los paramilitares en el Urabá antioqueño (ver el gráfico 11.4).

Otras producciones que fueron muy dinámicas dentro del sector agropecuario estuvieron constituidas por agroindustrias, como las flores y la horticultura, que utilizan una tecnología similar. El desarrollo de la avicultura se puede caracterizar como una revolución tecnológica, que produjo de manera creciente proteína barata de buena calidad y que desplazó a la carne de res como

Gráfico 11.4 **Volumen de las exportaciones colombianas de banano, por zonas, 1950-1998 (millones de toneladas)**

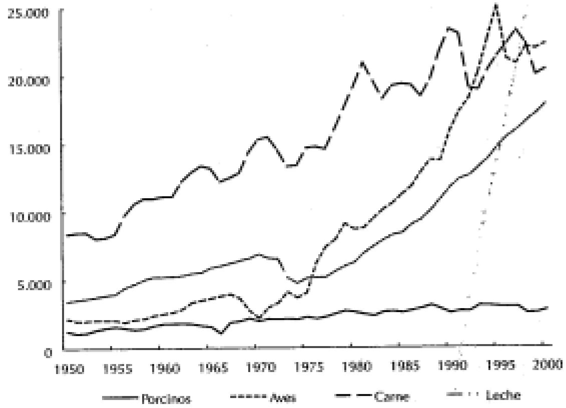


Fuente: Kalmanovitz y López (2006, 262).

principal fuente de alimentación de la población (ver el gráfico 11.5). La producción ganadera continuó relativamente estancada; su nivel de precios reales mostró un alza en el largo plazo, que se volvió más severa cuando logró exportar ganado a Venezuela. Los avances de la ganadería se basaron en el desarrollo del doble propósito (leche y carne) en regiones que no lo conocían y en el mejoramiento genético, que ha dado lugar a variedades de mayor rendimiento y de mejor calidad de carne (por ejemplo, el brangus, o sea, combinación del cebú, resistente al trópico, y el angus, de gran productividad en carne de bajo contenido de grasa); como también de pastos más productivos, aunque sin llegar a la alimentación de pastos compactados mezclados con alimento concentrado. La razón es que la tierra continúa siendo relativamente barata, y al no contener costos tributarios, se puede utilizar de manera extensiva, obteniendo costos de producción más bajos. No existen muchos incentivos para el cambio tecnológico y para que se aumente el rendimiento del hato, lo que exige la intensificación del engorde.

En una perspectiva de largo plazo, los incentivos a la agricultura probaron ser un obstáculo a su crecimiento, en cuanto se asignaron los recursos de manera ineficiente: desarrollo sesgado hacia procesos intensivos en capital y de menor empleo; subsidios que terminaron siendo costosos para otros sectores de la economía, posiblemente retardando su crecimiento; arancel elevado, que propició un nivel alto de precios de los alimentos, lo cual encareció los salarios reales urbanos o propició la desnutrición, y produjo materias primas caras para la industria, obstaculizando a su vez sus exportaciones; inversiones en cultivos en donde el país no tenía ventajas naturales ni comparativas (como los cereales), en cambio de cultivos intensos en luz o perennes (flores, cacao, caucho y la palma africana, que eventualmente prendieron en las tierras del país). La dificultad de cobrar un impuesto a la tierra condujo al mal uso de ese recurso, a mantener escondida del Estado una parte de la riqueza nacional, y propició la explotación inadecuada de la propiedad.

Gráfico 11.5 **Valor de la producción pecuaria, por actividades (millones de pesos de 1975)**



Fuente: Ministerio de Agricultura. Dirección General Pecuaria. Kalmanovitz y López (2006, 283).

Es evidente que ha aumentado la concentración de la propiedad agraria (¡y de qué manera!) durante el conflicto en curso propiciado por la insurgencia y su respuesta paramilitar (ver la tabla 11.2). En 1984, 1.800 propietarios tenían 6,8 millones de hectáreas, de más de 2.000 hectáreas de extensión cada predio, mientras que en el año 2000, 2.200 propietarios concentraban 39 millones de hectáreas de la misma extensión. La gran propiedad pasó de controlar 47% a 68% de la superficie catastrada. La pequeña propiedad pasó de 15% de la superficie en 1984 a 9% en 2000, y la mediana propiedad, de 38% a 22,5%. Las cifras catastrales hablan con elocuencia.

El desarrollo agropecuario también ha estado marcado por el uso inadecuado de la tierra (ver la tabla 11.3). En efecto, de unas tierras con vocación agrícola que constituyen el 19% del total, se utiliza menos del 4% en tales labores hacia el año 2000. Las tierras con vocación de pastoreo constituyen el 12% del total pero están ocupadas con ganado el 36%, que bien podrían estar produciendo alimentos y materias primas para el país y para el mundo. Por último, en las tierras con vocación de bosques coinciden el potencial y el uso, aunque no hay políticas que conduzcan a un uso reproductivo y sostenible de los bosques y selvas, que son constreñidos crecientemente por la colonización y la tala no regulada de especies maderables.

Conclusión

El desarrollo agrícola colombiano tuvo su mayor éxito en la expansión cafetera del occidente, que permitió una sólida inserción de Colombia en el mercado mundial y que fue resistente a las crisis económicas y a las guerras mundiales. Sin embargo, el impulso que el café le prestaba al crecimiento económico desfalleció, en la medida en que el país se tornaba monoexportador y se establecían incentivos para que se iniciaran nuevas exportaciones. Solamente la producción de azúcar, la del banano y la de floricultura, que son cultivos prácticamente industriales, respondieron al desafío.

El sector agropecuario, como tal, recibió una protección muy alta que terminó restándole competitividad e impidió que profun-

Tabla 11.2 Pequeña, mediana y gran propiedad en Colombia, 1984-2000

Área	1984				2000			
	Propietarios 1/	Participación porcentual	Superficie 2/	Participación porcentual	Propietarios 1/	Participación porcentual	Superficie 2/	Participación porcentual
A. Total pequeña propiedad	2.094,1	85,2	5.347,7	14,9	3.088,6	86,3	6.956,2	9,2
Microfundio	1.351,2	55,0	1.027,3	2,9	2.049,7	57,3	1.324,8	1,8
Inferior a 1 ha	765,6	31,2	234,9	0,7	1.229,1	34,4	320,9	0,4
1 a < 3 ha	585,5	23,8	792,4	2,2	820,6	22,9	1.003,9	1,3
Minifundio	539,3	22,0	2.193,8	6,1	751,0	21,0	2.834,1	3,8
3 a < 5 ha	262,6	10,7	752,5	2,1	362,1	10,1	953,2	1,3
5 a < 10 ha	276,7	11,3	1.441,3	4,0	388,9	10,9	1.880,9	2,5
Pequeños	203,6	8,3	2.126,6	5,9	287,8	8,0	2.797,3	3,7
10 a < 15 ha	127,8	5,2	1.159,5	3,2	180,1	5,0	1.513,5	2,0
15 a < 20 ha	75,8	3,1	967,1	2,7	107,7	3,0	1.283,9	1,7
B. Mediana propiedad	325,3	13,2	13.592,4	38,0	442,6	12,4	16.947,9	22,5
20 a < 50 ha	190,3	7,7	4.526,6	12,6	264,1	7,4	5.880,5	7,8
50 a < 100 ha	87,2	3,5	4.430,6	12,4	117,7	3,3	5.646,8	7,5
100 a < 200 ha	47,9	1,9	4.635,2	12,9	60,7	1,7	5.420,6	7,2
C. Gran propiedad	37,4	1,5	16.861,3	47,1	47,0	1,3	51.464,1	68,3
200 a < 500 ha	26,3	1,1	5.195,1	14,5	32,4	0,9	5.657,5	7,5
500 a < 1.000 ha	7,0	0,3	2.821,6	7,9	9,0	0,3	3.707,9	4,9
1.000 a < 2.000 ha	2,4	0,1	1.982,8	5,5	3,4	0,1	3.093,9	4,1
Superior a 2.000 ha	1,8	0,1	6.861,7	19,2	2,2	0,1	39.004,8	51,8
Total (A + B + C)	2.456,9	100,0	35.801,4	100,0	3.578,2	100,0	75.368,2	100,0

1/ Miles.
2/ Miles de hectáreas.
Fuente: Lorente et al. (1984); IGAC. Cálculos propios.

Tabla 11.3 Uso potencial y efectivo del suelo en Colombia, 1985-2001

Actividad	Potencial 1985 1/		Uso 1987 1/		Uso 1999 2/		Potencial 2001	
	Millones de hectáreas	Porcentaje	Millones de hectáreas	Porcentaje	Millones de hectáreas	Porcentaje	Millones de hectáreas	Porcentaje
Cultivos	14,0	12,3	5,3	4,6	4,4	3,8	21,5	18,9
Agricultura de riego	3,5	3,1						
Secano transitorios	2,7	2,4						
Secano permanentes	7,9	6,9						
Pastos	19,2	16,8	40,1	35,1	41,2	36,0	14,2	12,5
Ganadería semiextensiva	8,3	7,3						
Ganadería muy extensiva	10,9	9,5						
Bosques	78,3	68,6	58,9	51,6	65,4	57,2	71,2	62,5
Con uso restringido	11,2	9,8					21,6	19,0
Sin posibilidad de uso	67,0	58,7					49,6	43,5
Tierra de uso no agropecuario	0,4	0,4	8,5	7,4			3,5	3,1
Aguas y urbanas	2,3	2,0	1,4	1,2	3,3	2,9	3,5	3,1
Total	114,2	100,0	114,2	100,0	114,3	100,0	113,9	100,0

1/ Tomado de IGAC.
2/ Ministerio de Agricultura.
Fuente: IGAC.

dizara sus mercados abaratando sus costos e implementando cambios técnicos, algo que el marco institucional público y gremial no impulsó consistentemente. La excepción fue la investigación aplicada al café y a la caña de azúcar. La ganadería tuvo un lento crecimiento y sus precios se elevaron por encima del resto de precios; sólo apareció esporádicamente en los registros de exportación. La avicultura, por su parte, inició una revolución en los consumos de la población al producir abundantemente a costos cada vez menores, permitiéndole al consumidor sustituir la carne de res por carne de pollo y huevo, y capturando parte del mercado venezolano.

La apertura de los años noventa del siglo pasado fue relativamente moderada para la agricultura y casi inexistente para la ganadería, pero el impacto fue muy fuerte, induciendo a reducir las áreas y la producción de cereales y ampliando los cultivos perennes, en particular, de palma africana. Se generó así un cambio estructural importante que deterioró las condiciones sociales del campo, agravado por la reducción de la producción cafetera, ahora en competencia con los países africanos y con Vietnam, todo lo cual causó un serio retroceso en el nivel de ingreso y de vida de los departamentos cafeteros.

Se intentaron dos reformas agrarias, que fracasaron ostensiblemente, y el campo colombiano hoy presenta unos índices de concentración mucho más elevados que en el pasado, o sea que se dio una profunda contrarreforma agraria, al mismo tiempo que la tierra se encuentra mal utilizada, en contra de su vocación. Esto, a su vez, hizo menos competitiva a la sociedad colombiana, tanto en la esfera política como en el plano económico, retardando el crecimiento económico del país.

Capítulo 12
Relaciones laborales, desempleo e informalidad

Introducción

La economía laboral del país presentó fuertes cambios a lo largo del siglo XX. La sindicalización se hizo posible bajo las políticas de la República Liberal que buscaron canalizar los conflictos mediante la negociación colectiva e hicieron concesiones en materia de jornada de trabajo, prestaciones sociales y cesantías, y condicionaron los despidos a causas justas. El conflicto partidista de los años cincuenta significó un fuerte retroceso y una atomización de las organizaciones sindicales. El Frente Nacional permitió una recomposición del sindicalismo, que se volvió a perder con la creciente liberalización de la economía y la flexibilización del mercado de trabajo, que se abre en los años noventa y se radicaliza durante las dos administraciones Uribe, ya en el siglo XXI.

La expansión demográfica superó ampliamente las oportunidades de empleo que ofrecía una economía que crecía a veces con sombría lentitud, de tal modo que comenzaron a formarse grandes conglomerados de personas que viven de la llamada economía informal, de muy baja productividad y pobres ingresos, o que están en el desempleo abierto. Sin la emigración registrada entre los censos de 1993 y 2005, la situación de desempleo y subempleo sería peor a la alcanzada en 2005, cuando la tasa de desempleo fue del 12%, y la de subempleo, del 24%. La migración de esta población, en su mayor parte joven, tuvo implicaciones para el salario promedio de los que se quedaron, elevándolo en comparación con la situación sin emigración; se generaron ade-

más unos recursos externos importantes por medio de las remesas de los emigrados, las cuales equivalieron al 4% del PIB en 2005. Se trata, entonces, de la exportación de una parte del desempleo nacional.

Una característica de los mercados laborales de los países en desarrollo es la notable extensión de la economía informal. En el caso colombiano, en las 13 áreas metropolitanas hay más trabajadores en la informalidad (4,8 millones de personas) que en el sector propiamente formal (con sólo 3,4 millones en 2005), lo cual surge del gran desequilibrio entre población y acumulación con capital moderno, y, además, de las políticas públicas que imponen altos impuestos a la nómina y subsidian la inversión de capital fijo; asimismo, de la fijación del salario mínimo por encima de la inflación, práctica que se ha extendido desde los años noventa del siglo XX. De esta manera, las políticas públicas incentivan la intensidad del capital y castigan el trabajo en una economía donde hay tasas abrumadoras de desempleo y subempleo.

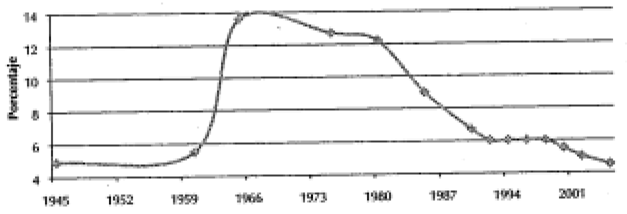
A. El sindicalismo

La suerte del sindicalismo en Colombia estuvo muy unida al surgimiento del socialismo durante los años veinte, y al triunfo en 1930 del Partido Liberal, el cual albergó y defendió los intereses de los trabajadores hasta 1945, cuando comienza a imponerse una alianza bipartidista de derechas que lo frena. De allí en adelante el auge y caída del movimiento de los trabajadores quedan registrados en la participación de los trabajadores en organizaciones sindicales (ver el gráfico 12.1), que pasan de tener una orientación liberal y comunista, a una cada vez más conservadora y clerical.

Origen y desarrollo del sindicalismo

El lento proceso de industrialización iniciado desde finales del siglo XIX empieza a consolidarse tras el final de la guerra de los Mil Días y el posterior período de paz. El auge de los años veinte termina desquiciando las relaciones sociales, lo cual incentiva el

Gráfico 12.1 Tasa de sindicalización



Fuente: Escuela Nacional Sindical (2006).

surgimiento de un movimiento sindical de corte radical. El colapso de la primera globalización desata el proteccionismo, que en América Latina y Colombia aceleraría sus procesos de industrialización, lo cual marca el comienzo de un período en el que el sindicalismo moderno hace su aparición. La protección permite que tanto salarios como ganancias sean más elevados que bajo condiciones de competencia internacional.

Los sindicatos ferroviarios y de puertos (marítimos y fluviales) encabezan las primeras manifestaciones de carácter reivindicativo frente a las políticas gubernamentales y empresariales. Destacables son los paros en los puertos de 1918, y del sistema ferrovial en 1919, organizados por dirigentes influidos por las ideas socialistas. Son también de destacar los movimientos de los trabajadores agrícolas en sectores como el banano y el café.

Los años veinte constituyen uno de los períodos de más rápido crecimiento económico que haya registrado el país. Se intensifican entonces los movimientos de protesta sindical, destacándose la huelga de 1924 contra la Tropical Oil Company, la de 1927 contra la misma compañía y la trágica huelga contra la United Fruit Company, en 1928, en la cual los trabajadores protestaron contra el carácter de enclave de la empresa, en especial, su renuencia a contratar directamente a los trabajadores y su desacato del orden jurídico interno.

Es un período caracterizado por un importante crecimiento en los salarios, que se frena con la entrada del país en la Gran Depresión. En el caso de las obreras empleadas en la industria textil

en Medellín, su salario real tuvo un crecimiento cercano al 65% entre 1923 y 1929 para perder un 35% de valor real hacia 1939. La misma tendencia es detectable para los obreros empleados en la construcción en Bogotá (Urrutia y Arrubla 1970).

La llegada al poder del liberalismo con el presidente Olaya Herrera (1930-1934) marca un cambio en las relaciones entre el sindicalismo y el Estado, el cual pretende encauzar los conflictos mediante la negociación y la regulación justa de los intereses en pugna. Por la misma época se funda el Partido Comunista de Colombia (PCC), el cual estará orientado por los lineamientos de la Unión Soviética. Dicho partido siempre será muy pequeño, debido a la represión política y a su desconexión con la realidad nacional.

El Partido Liberal logró aprobar la Ley 83 de 1931, que reglamentaba la huelga, permitiendo la consolidación del sindicalismo, que para 1930 registraba un total de 99 organizaciones. Esta cercanía entre el sindicalismo y el gobierno liberal se acentúa con la llegada de Alfonso López Pumarejo a la Presidencia de la República en 1934. Al año siguiente se lleva a cabo el primer congreso campesino, del cual se desprende la fundación de la Confederación Sindical de Colombia (CSC), antecedente de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), creada en 1936 en el Congreso Nacional Obrero, y en la que conviven corrientes liberales y comunistas que coincidían en su respaldo al gobierno liberal (Urrutia 1980).

Durante el segundo período de López Pumarejo (1942-octubre de 1945), el sindicalismo logra medidas favorables como la remuneración del descanso dominical, el auxilio de cesantía, las indemnizaciones por accidentes o enfermedades profesionales y el fuero sindical, ratificadas luego por la Ley 6 de 1945. No obstante, el regreso al poder del Partido Conservador a la Presidencia con Mariano Ospina Pérez, en 1946, trae consigo importantes cambios que llevarían a la crisis de la CTC, debilitada por la represión oficial, las divisiones internas y el fracaso de la huelga de trabajadores del río Magdalena en 1945.

El sindicalismo católico, encarnado en la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), surge en 1946 tras la unificación de la Unión de Trabajadores de Antioquia (UTRAN) y la Unión de Trabajadores de Boyacá (UTRABO). La persecución de la CTC por parte

del Gobierno permite el crecimiento y la dominancia de la UTC, la cual representa un sindicalismo conciliador, apolítico y centrado en sus reivindicaciones económicas. La división interna en la CTC entre liberales y comunistas se agudiza tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, en 1948. La política de los conservadores frente a los trabajadores es paternalista, está fundamentada en una filosofía que justifica reprimir los impulsos más inequitativos del capitalismo —se habla, incluso, de un capitalismo cristiano, opuesto al capitalismo liberal y protestante— y concede prebendas, en especial, en las empresas públicas que acomete en su afán; es el caso de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), que se crea con la reversión de los pozos de la Tropical Oil de Barrancabermeja. El gobierno conservador también inicia políticas de seguridad social con el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, aunque su cobertura va a ser pequeña.

El sindicalismo liberal fue perseguido durante La Violencia de los años cincuenta y se enfrentó a los sindicatos organizados por los conservadores, que ganaron adeptos en un plano de competencia muy desigual. La dictadura de Rojas Pinilla —que trata de imitar al peronismo con una organización sindical propia que le brinde apoyo popular— fracasó y el régimen fue derrocado. Tras el golpe militar de 1953, se declara ilegal al Partido Comunista y la crisis de la CTC se extiende a la UTC, de cuya escisión surge la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), auspiciada por la dictadura del general Rojas Pinilla. En adelante, el sindicalismo centrado en reivindicaciones económicas se impondría cada vez más, en detrimento del sindicalismo político y contestatario.

El Frente Nacional restauró los derechos de la oposición y de los trabajadores, y esta fase puede identificarse como la de máxima participación, cuando cerca del 14% de los trabajadores del país se afilian a organizaciones sindicales. Entre 1960 y 1966 se presenta una renovación en las luchas sindicales, y resulta de particular interés la creación en 1964 de la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC), independiente del Gobierno y políticamente autónoma, que queda influida por el ala comunista de la CTC. El auge sindical se da dentro de un sistema industrial y de servicios, con un grado muy alto de protección frente a la competencia externa y que recibe, además, subsidios crediticios,

con lo cual las altas rentas de empresarios y banqueros pueden ser compartidas con sus respectivos sindicatos. Pero este equilibrio económico-político se resquebraja durante la administración López Michelsen, quien intenta hacer una apertura comercial y financiera, que fue desmontada cuando se enfrenta a un gran paro nacional, en 1977. El proceso de liberalización es retomado por la administración Barco y profundizado por la de César Gaviria, estrechando las rentas derivadas de la protección; las industrias más ineficientes desaparecen o se reestructuran. Los cambios en la legislación laboral favorecen la libre contratación, lo cual resta a los sindicatos herramientas legales con qué defender los intereses de sus asociados.

El ocaso del sindicalismo

Tras su victoria en 1970 sobre Rojas Pinilla, Misael Pastrana inicia su período de gobierno actuando con mano dura frente a los movimientos sindicales. En 1971 se da una nueva movilización, reprimida fuertemente por el Gobierno, y ese mismo año la corriente democrática y cristiana de la UTC crea la Confederación General del Trabajo (CGT), que termina dividiendo a los trabajadores y dificulta la obtención de sus reivindicaciones.

La administración López Michelsen (1974-1978) comienza a socavar el modelo corporativo de desarrollo protegido. Se introduce una reforma profunda del sistema de prestaciones y de contratación a través de la promoción del «salario integral», que permite prever a los empresarios de mejor manera la carga prestacional que arrastran los salarios. La sorpresa inflacionaria de los años setenta, cuando el crecimiento de los precios se sitúa por encima del 20% anual, disminuye los salarios reales en la industria, frente a lo cual los sindicatos aprenden a anticipar la inflación y no tardan en obtener mejoras en sus salarios reales al exigir que los reajustes estén por encima de la inflación del año anterior. De esta manera, también, la inflación adquiere otro sesgo inercial que la llevará a rondar el 30% al principio de la década de los noventa.

La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) anuncia en 1986 la creación de una Central Unitaria, en un esfuerzo por

consolidar el movimiento sindical aglutinando a 45 federaciones y 600 sindicatos (el 80% del movimiento sindical colombiano). Se crea así la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), lo cual provoca la desarticulación de la UTC y de la CTC.

El retroceso en el ámbito laboral fue evidente en la década de los noventa, en la que el desempleo llegó a niveles cercanos al 15%. Esta tendencia se vio alimentada por el rápido crecimiento de la participación laboral urbana, asociada con el crecimiento demográfico, y por un acusado período de estancamiento económico (Ocampo *et al.* 2000). En esta situación influyó el aumento de la informalidad urbana, que, como establece Hugo López, alcanzó en 1998 el 57% de la población económicamente activa (PEA) en las diez áreas metropolitanas del país. La informalidad será otro gran enemigo del sindicalismo porque dificulta la organización de una mano de obra dispersa, escasamente calificada, excluida de cualquier tipo de protección laboral y sin el amparo de las regulaciones estatales sobre salario mínimo, seguridad social y salud (López 1996).

Varios cambios en las relaciones laborales (ver más abajo) —junto a las reformas institucionales y económicas durante los noventa— marcaron un nuevo período de debilitamiento sindical. El sindicalismo que se mantiene se concentra en el sector público, con 54% de su membresía en 2005, pero aun allí se debilita con la reestructuración del Estado emprendida en años recientes, que ha fusionado ministerios, introducido la temporalidad en buena parte de la contratación, privatizado las empresas de servicios públicos y las de comunicaciones y reducido la prestación de muchos de los servicios estatales.

Los frecuentes brotes de violencia política y el surgimiento de movimientos insurgentes en el campo han impedido una mayor organización y restado poder de negociación a los trabajadores, frenando también el surgimiento de una izquierda legal organizada o de un partido laborista. La agudización del conflicto interno en los años ochenta, ahora protagonizado por la insurgencia y las Fuerzas Militares, pero además por la reacción paramilitar que la acompaña, implicó una amenaza de muerte a todos los sindicalistas, lo cual ayuda a explicar por qué, ya en el siglo XXI, el grado de afiliación de los trabajadores ha descendido por debajo del nivel

que tenía en 1945. El Gobierno reconoció que en 2006 habían sido asesinados 60 dirigentes sindicales y que la situación había mejorado frente a la del pasado, ya que se acumulan 2.000 casos reconocidos de sindicalistas muertos entre 1991 y 2006 que no han sido investigados por las autoridades. Muchos de ellos fueron eliminados durante las negociaciones colectivas o en plena huelga. Las investigaciones por los crímenes contra los sindicalistas se mantienen en la impunidad, aunque la Fiscalía ha destinado recursos para indagar los 200 casos más sonados, atendiendo los reclamos estadounidenses.

Así mismo, la legislación impulsada por la administración Uribe reduce los ingresos por horas extras y festivos, mientras que se legalizaron las llamadas cooperativas de trabajo para que intermedien los contratos laborales, debilitando aun más la contraparte de los trabajadores, algo que ha llamado la atención del Partido Demócrata norteamericano, que le ha puesto objeciones a la firma del TLC con Colombia.

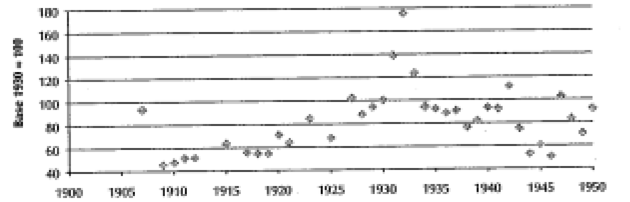
B. Los salarios

Los salarios reales

La evolución de los salarios reales en Colombia es difícil de establecer, debido a la variedad de las fuentes relacionadas con diferentes poblaciones y a la falta de coherencia en la recolección de los datos respectivos. Una idea aproximada de los salarios reales durante la primera mitad del siglo XX la ofrece lo que ganaba un portero del Concejo de la ciudad de Bogotá (ver el gráfico 12.2).

En el gráfico se alcanza a percibir que el salario real de este personaje ha sido reajustado para encarar la hiperinflación que acompañó a la guerra de los Mil Días, parece haber descendido hacia 1909 y comenzado un progresivo aumento durante los prósperos años veinte, para obtener su pico con la deflación de precios que induce la Gran Depresión. De allí en adelante hay un deterioro, con cierta volatilidad durante la Segunda Guerra Mundial y ascenso en la posguerra, dentro de un auge de la acumulación de capital en el país. Aunque el sueldo de un humilde funcionario

Gráfico 12.2 Salario real de un portero del Concejo de Bogotá



Fuente: López (2007).

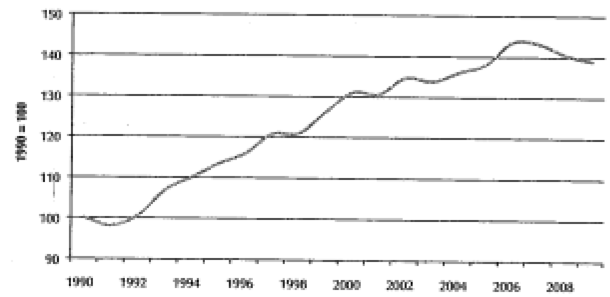
público puede no ser generalizable a los ingresos salariales de los colombianos de la época, sí muestra las condiciones en que se desenvolvió la vida de un poblador urbano, cuando todavía no se había evidenciado una población excesiva con relación a las necesidades de la acumulación de capital.

Urrutia anota que los salarios nominales no disminuyeron al mismo ritmo que los precios durante los primeros años de la Gran Depresión, lo cual significó una mejora importante en los salarios reales. Sin embargo, el período comprendido entre el comienzo de los treinta y los cincuenta se puede caracterizar como de crecimiento moderado, con una importante recuperación en la posguerra.

Tras el retorno a la democracia constitucional los salarios reales de los obreros industriales crecen entre 1957 y 1965 a un ritmo sin precedentes, lo cual significó un importante aumento en los ingresos de los trabajadores urbanos y, a su vez, una notable mejora en la distribución del ingreso, seguida de un período de relativo estancamiento (Urrutia y Berry 1975).

Durante la década de los noventa los salarios crecen gracias a que la inflación comienza a descender (ver el gráfico 12.3), y aumentan aun más con la crisis de 1999, la cual es enfrentada con medidas fuertes que hacen descender la inflación muy por debajo de la meta del Banco de la República. Como se verá en el capítulo 17, el ajuste que se produce con la crisis se hace por cantidades de empleo, y las tasas de desempleo y de informalidad se disparan.

Gráfico 12.3 Índice del salario real manufacturero



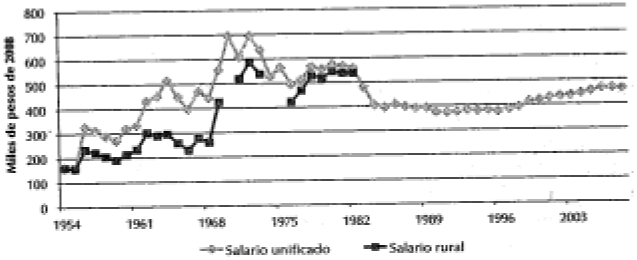
Fuente: DANE.

El salario mínimo

El salario mínimo en Colombia se constituyó por ley en 1945 pero no fue sino hasta 1950 cuando se estableció su monto en 2 pesos diarios de la época. La política de los distintos gobiernos consistió en decretar mínimos para cada sector (manufacturero, comercio, servicios, transporte, construcción, primario) y por zona del país. Sólo en 1979 el salario mínimo se comenzó a ajustar anualmente, y en 1983 se unificó (ver el gráfico 12.4).

Durante la segunda mitad de los años noventa, se aprecia una recuperación en el salario mínimo real, gracias al repunte en los índices de empleo. Este salario influye sobre el ingreso de los trabajadores formales pero tiene menor influencia dentro de los trabajadores por cuenta propia y en el sector informal (López 1996). En la medida en que la inflación cae sistemáticamente, el salario mínimo real aumenta, dado que éste sirve de ancla a la escala salarial de la industria, pues es el salario de enganche; también influye sobre las remuneraciones en este sector. Así mismo, migran más empleos al sector informal, que ignora las alzas del salario mínimo y además evade todas las arandelas parafiscales y los impuestos en general.

Gráfico 12.4 Salarios mínimos reales, 1954-2007



Fuente: DANE.

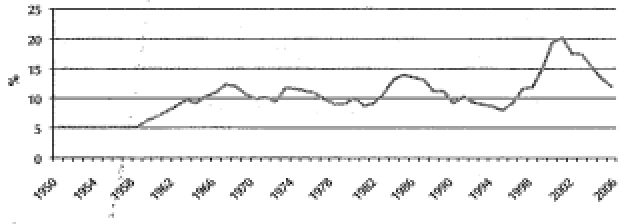
C. El empleo

Estructura del mercado laboral

Se ha visto cómo la economía colombiana alcanzó el pleno empleo de su fuerza de trabajo libre en los años veinte, cuando buena parte de la población estaba atada en haciendas o en parcelas familiares dispersas en la campiña. Pero la Gran Depresión y el bajo ritmo de acumulación hasta 1945 mantuvieron la situación con un exceso de oferta de mano de obra que era expulsada del campo.

La tasa de desempleo se había mantenido cercana al 5% durante la primera parte de los años cincuenta, pero a partir de 1957 el crecimiento económico se frena por la insuficiencia de exportaciones, provocando un aumento en el desempleo (ver el gráfico 12.5) y en la pobreza. Esto quiere decir que hubo un relativo equilibrio entre acumulación de capital y población hasta la primera mitad del siglo XX, que se pierde en la medida en que el crecimiento económico se frena, al tiempo que la fecundidad y la migración del campo a la ciudad comienzan a mostrar grandes poblaciones hacinadas en tugurios en todos los grandes centros urbanos. A partir de 1968 el desempleo cae de nuevo hasta principios de los años ochenta, cuando la crisis de la deuda latinoamericana produce una recaída en el ritmo de crecimiento económico de Colombia, con su consecuente reducción en la demanda de

Gráfico 12.5 Tasa de desempleo abierto urbano



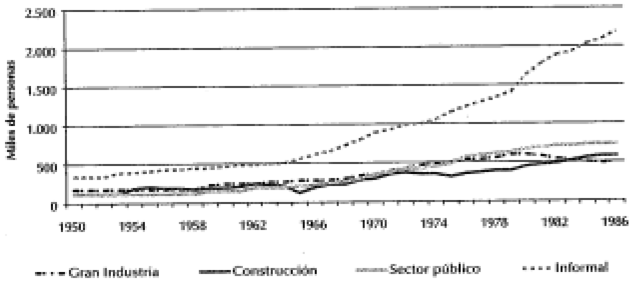
Fuente: entre 1950 y 1986, Londoño (1995); entre 1990 y 2006, CEPAL. Se completó la serie para los años 1987-1989.

mano de obra. La crisis de 1999 a 2002 lleva el coeficiente a su máximo histórico del 20% de la PEA.

Surge ahora la pregunta: ¿en qué momento se desborda el desequilibrio entre población y oferta de empleo? Gracias a una investigación de Juan Luis Londoño, conocemos aproximadamente lo que sucedió. Aunque ya en 1950 el empleo informal era mayor que el provisto por la industria, la construcción y el Gobierno, estos tres sumados superaban los efectivos informales (ver el gráfico 12.6). En 1986, sin embargo, el sector informal llega a superar los 2.200.000 personas, mientras que los demás se estancan relativamente (de éstos, el más dinámico es el del Gobierno); sumados, los tres sectores formalizados alcanzan sólo a 1.800.000 personas. El punto de inflexión está dado por el estancamiento relativo que vive la economía en los años sesenta, a lo cual se le suma un número creciente de campesinos que migran a las ciudades por razones políticas en los cincuenta, y por incentivos económicos en las décadas siguientes. Lo cierto es que la industrialización protegida no genera una cantidad apreciable de empleo productivo, mientras que las actividades de exportación avanzan pero a un ritmo lento y no demandan suficiente trabajo de la enorme población disponible. La recesión de los ochenta dispara el guarismo de trabajadores informales y la industria incluso pierde empleos. Ya por esos años, la construcción provee más empleos que la industria.

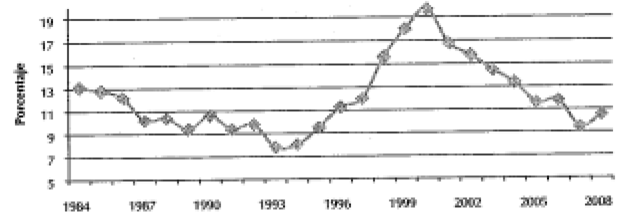
El desempleo abierto muestra que quizás el mejor momento del empleo es el año de 1994, tras una década de recuperación

Gráfico 12.6 Empleo urbano, según sectores de la actividad



Fuente: Londoño (1995).

Gráfico 12.7 Colombia: tasa de desempleo en diciembre



Fuente: DANE.

de la crisis de 1981-1982 y un fuerte auge en 1992-1994, cuando se aproxima al 7% de la PEA (ver el gráfico 12.7). La ralentización del crecimiento de ahí en adelante y, sobre todo, la crisis de 1999 envían el indicador al 20% de la PEA. La recuperación posterior es lenta y no refleja proporcionalmente el fuerte crecimiento económico que tiene la economía entre 2003 y 2007. La razón es que los incentivos legales, tributarios y de la tasa de cambio van en contra del empleo, que es castigado por numerosos impuestos y contribuciones, mientras que las inversiones de capital físico obtienen grandes descuentos tributarios, al mismo tiempo que la revaluación abarata considerablemente la maquinaria. Es por eso

que aumenta la densidad de capital por trabajador en esta coyuntura, que tiene efectos contradictorios: mejora la productividad de la economía pero el crecimiento del empleo es muy inferior al económico, y ello repercute en el deterioro de la distribución del ingreso entre capital y trabajo.

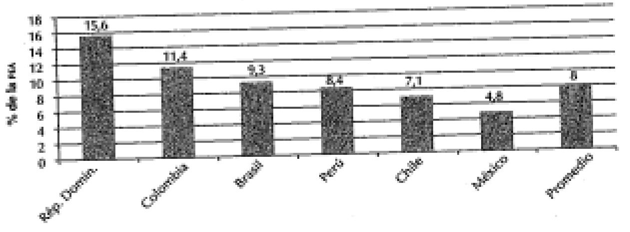
Una comparación de Colombia con otros países latinoamericanos (ver el gráfico 12.8) permite apreciar que tenemos una de las tasas de desempleo más altas del continente, sólo por debajo de República Dominicana y Haití (que no aparece en la gráfica), y que supera el promedio, lo que informa que las políticas públicas colombianas han contribuido a empeorar un problema que compartimos con la región colonizada por Iberia, donde las instituciones heredadas han impedido profundizar el mercado laboral y lograr el pleno empleo de la fuerza de trabajo.

La reforma laboral implementada a través de la Ley 789 del año 2000 tuvo por objeto flexibilizar las relaciones laborales y dinamizar el mercado laboral. Se permitió la intermediación de la contratación laboral mediante cooperativas de trabajo que podían pagar menos del salario mínimo y desatender la seguridad social. Una nueva reforma laboral de la administración Uribe en 2003 disminuyó la remuneración nocturna y dominical y pudo incentivar un aumento en el empleo durante esas jornadas. Existen evidencias de que el empleo temporal y precario, la tercerización (*outsourcing*) y la informalidad han tenido un notable crecimiento en años recientes. Así, el sector formal y el informal se parecen cada vez más.

Informalidad

La informalidad es un concepto difuso que parte de la definición de personas que laboran en empresas que cuentan con menos de diez empleados, son empleados domésticos o familiares sin remuneración. Otro elemento de la definición es que el sector no obedece la legislación laboral ni tributaria: no cumple con el salario mínimo ni con las prestaciones legales, no cotiza al seguro social ni a las entidades de salud, no paga estrictamente el IVA ni declara renta. Lo más probable es que el sector informal esté escasamente

Gráfico 12.8 Desempleo en América Latina, 2007



Fuente: Jaime Tenjo (2008).

maquinizado y precariamente organizado, y, por lo tanto, sea muy baja la productividad de sus participantes.

Dentro del sector informal puede haber individuos ricos, desde narcotraficantes hasta comerciantes de sanandresitos o que cuentan con tiendas y farmacias de barrios, agricultores y ganaderos. Sin embargo, la mayoría son vendedores ambulantes o dependientes de microempresas, de tal modo que el coeficiente de pobreza de los informales es más alto que el de la población promedio.

Otro factor importante en el crecimiento del sector informal es la intensificación del conflicto en los años noventa, y en lo que va corrido del siglo XXI produce un desplazamiento de más de 3.500.000 de campesinos por parte de paramilitares y guerrilleros. Los campesinos dejan de producir en el campo y se refugian en el sector informal de la economía.

Conclusión

Ha sido difícil en Colombia erigir una sociedad del pleno empleo y respetuosa de los derechos de sus trabajadores. La relación entre población y acumulación de capital ha sido muy desequilibrada, con índices de desempleo e informalidad abrumadores, mientras que la política ha estado marcada por el conflicto durante La Violencia (1946-1958), y entre 1985 y el presente, por los grupos armados ilegales. Las personas que entraron en la fuerza de tra-

bajo en los últimos años fueron hijos de la explosión demográfica de los años sesenta, algo que la misma sociedad civil ha logrado controlar en alguna medida, y que permite prever que hacia el futuro la situación puede mejorar un poco por el lado de la oferta laboral. El alto crecimiento económico del último quinquenio, de sostenerse por muchos años más, puede conducir a una sociedad más próspera, pero será la política la que podrá hacer que también sea más equitativa.

Capítulo 13
Población y condiciones de vida en el siglo XX

Introducción

Los censos de población del siglo xx y el primero del siglo xxi permiten apreciar que la población pasa de 4,7 millones de habitantes en 1905, ya restados los del Estado Soberano de Panamá, a 42,9 millones 100 años más tarde. Ese dato no incluye a los más de tres millones de emigrantes que residen en Estados Unidos, Venezuela y España. Se aprecia en el siglo xx una aceleración del crecimiento demográfico, en comparación con el siglo xix, del 2,2% anual como promedio, frente al 1,7%, respectivamente. Se aprecia cómo el resultado de 2005 se sale de tendencia, lo cual insinúa una subvaluación de la población o un cambio sustancial en la tasa de fertilidad.

El crecimiento poblacional colombiano del siglo xx se caracteriza por presentar unas tasas de mortalidad y de natalidad más bajas que las presentadas en el siglo xix, producto de las mejoras en las condiciones de vida de la población colombiana. Este hecho, combinado con tasas de crecimiento económico de 2,3% en promedio, describe la transición al desarrollo económico industrial, que se daría en Colombia entre 1905 y 1997 (GRECO 2004, 47).

A. La población en el siglo XX

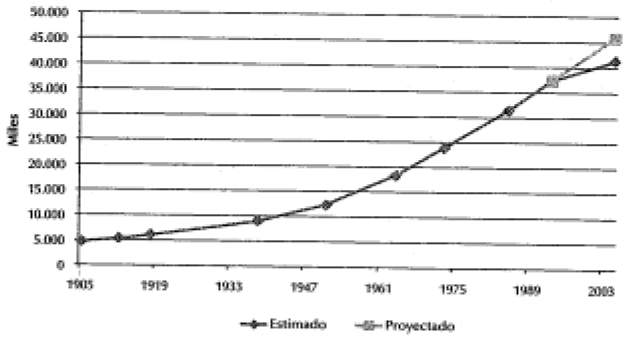
Colombia recibe el siglo xx con una población cercana a los 4,7 millones de personas y se multiplica por 9 durante el siglo, obte-

niendo una población de 42,9 millones de habitantes, según el censo de 2005.

Los cambios en el crecimiento demográfico muestran en la actualidad dinámicas distintas a las que dominaban en épocas premodernas. Es de destacar un gran progreso en las condiciones de vida de la población, pues la esperanza de vida al nacer pasa de 29 años para hombres en 1898-1905, a 65 años en 1993-2005, o sea que una persona nacida a fines del siglo XX tendría un horizonte de vida de 36 años más que alguien nacido a fines del siglo XIX. Colombia pasó por la llamada transición demográfica, que surge de las mejoras en salubridad, coberturas de salud y nutrición, educación y urbanización. Éstas aumentan la expectativa de vida con la reducción de la tasa de mortalidad, mientras que la fecundidad se mantiene alta o incluso aumenta, por la mayor supervivencia de los infantes. Esta fase se caracteriza como de «explosión demográfica», en la cual la tasa de crecimiento de la población alcanza el 3% anual (ver el gráfico 13.1).

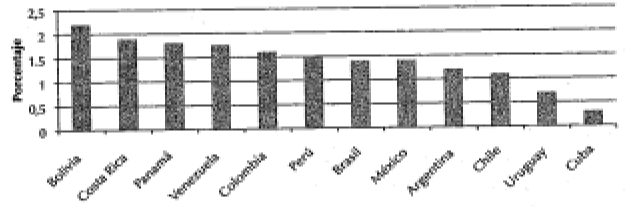
La siguiente fase contempla la reducción de la tasa de crecimiento, debido al mejor control de la natalidad, que surge de la mayor educación, las oportunidades de empleo femenino, los al-

Gráfico 13.1 Población de Colombia durante el siglo XX y proyección 2006



Fuente: Flórez (2000, 25).

Gráfico 13.2 Tasa de crecimiento de la población

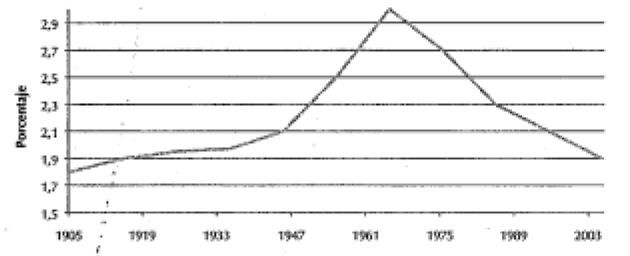


Fuente: Montenegro y Rivas (2005, 126).

tos costos de la crianza de los hijos, las familias más reducidas, que inciden todos en una superior organización de la familia y previsión sobre su futuro. Caen tanto la tasa de natalidad como la de mortalidad y se reduce considerablemente el crecimiento de la población, lo que corresponde a las sociedades modernas, permitiendo una mejora en el ingreso por habitante. Sin embargo, en Colombia estamos lejos de esta situación. Comparados con otros países de América Latina estamos dentro del grupo de países más pobres y con tasas más altas de crecimiento de la población, en especial si nos comparamos con Cuba y Uruguay (ver el gráfico 13.2).

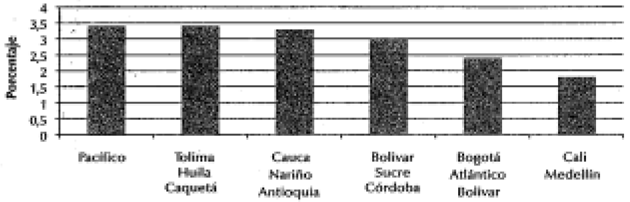
Como puede apreciarse en la forma de campana del gráfico 13.3, la explosión demográfica se produce en los años sesenta y setenta, de tal modo que las cohortes nacidas en ese período están hoy en día en el mercado de trabajo y son una de las explicaciones del aumento de la población que en tiempos recientes demanda empleo y no lo encuentra. La tasa de 1,52% estimada entre los dos últimos censos hace prever una población más vieja hacia el futuro, con una proporción menor de jóvenes en la pirámide poblacional. Ésta es una fase en la cual cae la tasa de dependencia (o sea, la suma de los infantes y de viejos), lo cual genera oportunidades para universalizar la educación básica, dando lugar a una especie de bono demográfico. Sin embargo, la tasa de fecundidad se mantiene relativamente alta; se acusan incluso aumentos en los embarazos de las adolescentes, que agravan la pobreza de los estratos inferiores de la sociedad.

Gráfico 13.3 Tasa de crecimiento de la población



Fuente: Flórez (2000, 25).

Gráfico 13.4 Colombia: tasa de fecundidad



Fuente: Montenegro y Rivas (2005, 124).

El gráfico 13.4 muestra que la fecundidad es claramente mayor en los departamentos y ciudades del país donde hay más pobreza y la educación exhibe coberturas menores. Ello revela nuevamente la falta de políticas de educación y de provisión de drogas y utensilios para el control de la natalidad. Millones de familias no ajustan su tamaño a los hijos que puedan mantener y amar, o sea que no pueden controlar su propio destino, reproduciendo la pobreza y la indigencia.

Por razones religiosas, el Estado colombiano no asumió sino hasta la Constitución de 1991 la responsabilidad de proveer instrumentos de control natal y educación reproductiva a la población, dejando esas tareas a una institución privada, Profamilia, la cual ha hecho una notable labor en la diseminación de las prácticas con-

traceptivas, que tuvieron una amplia acogida entre la población. Más recientemente, se ha permitido el aborto en casos limitados de violación o de riesgo para la vida de la madre, que muchos médicos y hospitales han saboteado por objeciones de conciencia. Sin embargo, nunca ha existido una política transparente y sólida que incida de manera amplia en las tasas de fecundidad, en general, y de las regiones más atrasadas del país, en particular, que, como se menciona más arriba, son también las que presentan las tasas más altas de crecimiento poblacional. Mientras tanto, la Iglesia y la izquierda han hecho campañas contra las políticas de población, habiendo contribuido a que el Estado no actúe de manera contundente contra la falta de educación, que está en la base de la alta fecundidad.

Otro tema de interés en la evolución de la población colombiana ha sido su acelerado proceso de urbanización. En 1905 sólo Bogotá superaba los 80.000 habitantes, lo cual equivalía al 2,5% de la población del país, mientras que las siguientes tres ciudades (Medellín, Cali y Barranquilla) albergaban otro 2%. Si en 1938 la población localizada en cabeceras municipales era del 30,9% del total, en el censo de 2005 alcanzó el 76%.

A partir de 1951, Barranquilla pierde su dinamismo y se configura el triángulo de oro de Bogotá, Medellín y Cali, conectado con el puerto de Buenaventura al resto del mundo. En 1973 Bogotá tiene el 12% de la población del país, mientras que Cali, Medellín y Barranquilla jugaban con el 13%. Este equilibrio cuadricefálico indicaba un reparto de las oportunidades de crecimiento industrial y de los servicios, que, sin embargo, se va concentrando a favor de la capital. En 2005, Bogotá albergaba el 16,3% de la población y generaba el 22% del PIB, mientras que las otras tres ciudades retenían el mismo 13% de la población, en vías de conformar una estructura similar a la del resto de países de América Latina, en los que la capital tiende a convertirse en una megalópolis.

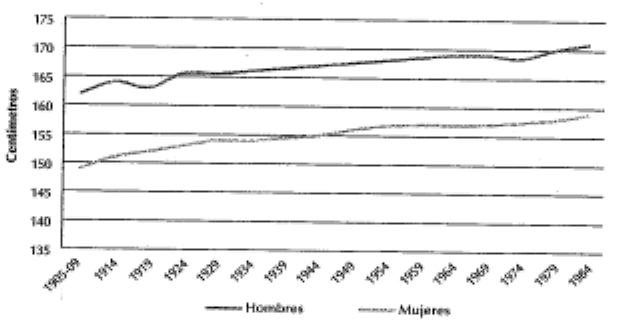
B. Las condiciones de vida de los colombianos

Las condiciones de salubridad y nutrición de la población colombiana

Un estudio sobre evolución de la estatura de los colombianos en el siglo xx revela que un hombre nacido en 1984, que en promedio alcanzaba 1,71 m de estatura, era 8,96 cm más alto que uno nacido en 1910. Para las mujeres, la diferencia era similar pero partiendo de un nivel más bajo: 8,95 cm (Meisel y Vega 2007). La diferencia fundamental se explica porque los nacidos en 1905 no alcanzaban a realizar su potencial genético de crecimiento, y éste se fue ampliando con las mejoras en la calidad de vida de la población.

Observando la evolución de la estatura, los hombres aumentaron 8 centímetros, mientras que las mujeres lo hicieron en 9 centímetros, reflejando probablemente una mejora en el tratamiento que recibían las niñas frente a los niños, nutrición y cuidados menos desiguales que en una sociedad tradicional. En la serie se observa una caída en la estatura tanto de hombres como mujeres durante el quinquenio 1970-1974, período caracterizado por un

Gráfico 13.5 **Evolución de la estatura**



Fuente: Meisel y Vega (2007, 85).

aumento fuerte de la inflación y, en particular, de los precios de los alimentos (ver el gráfico 13.5). Esto pudo afectar la nutrición de niños y adolescentes entre la población.

La tendencia de largo plazo de aumento de la estatura es una evidencia fuerte de que mejoraron las condiciones de vida en general durante el siglo, partiendo de un punto deplorable en términos de analfabetismo (66% de la población), desnutrición, trabajo infantil, alcoholismo y morbilidad del pueblo colombiano en 1905. Una de las causas de la mejora estuvo constituida por condiciones de trabajo menos extenuantes que las que primaron a principios de siglo en haciendas, fincas y minas, donde era muy común el trabajo infantil. El país se urbanizó y reestructuró alrededor de actividades fabriles y de servicios en las ciudades, al tiempo que se modernizaba la agricultura, que proveía alimentos más baratos y nutritivos a los habitantes de las ciudades. El trabajo infantil fue prohibido por la legislación, y la expansión de la educación significó el aplazamiento de la entrada de los menores a la fuerza de trabajo (Kalmanovitz y López 2006).

Es evidente también que las condiciones de salubridad mejoraron: la higiene personal se extendió con la producción fabril de artículos para el aseo y vestuario; el calzado y las botas reemplazaron el pie descalzo o las alpargatas, y, en especial, se controlaron las epidemias; hubo campañas de vacunación masivas contra el polio, la viruela, la difteria y el sarampión, y se controlaron enfermedades tropicales como la malaria, la anemia tropical y la fiebre amarilla. Se atacaron las enfermedades producidas por parásitos intestinales, que fueron endémicas durante buena parte del siglo xx, restando mucha productividad a la fuerza de trabajo rural y a la de las zonas cafeteras; aún al día de hoy causan mortalidad entre los grupos más pobres de la población.

El chancro, la hepatitis, la tuberculosis y la lepra no se trataron adecuadamente hasta los años cincuenta del siglo xx. En el tratamiento de las dos últimas predominaban el prejuicio y el aislamiento de los pacientes. De particular importancia fue el tratamiento adecuado del agua potable, que finalmente —junto con la eliminación de las excretas por sistemas de alcantarillado y letrinas y la recolección de basuras—, pero de forma tardía, controló el contagio del tifo. Héctor Abad Faciolince, en la biografía de su

padre, Héctor Abad Gómez, uno de los pocos facultativos que se dedicó a la salud pública en Colombia, revela que un amigo de familia de clase media murió a causa de una epidemia de tifo en la ciudad de Medellín, cuyo acueducto no trataba el agua con cloro hacia 1950 (Abad 2005). Todavía al día de hoy, muchas poblaciones rurales e incluso municipios intermedios no cuentan con el servicio de agua potable, hecho especialmente notorio en Chocó y en todas las poblaciones a lo largo del Pacífico. En 2005, 86,8% de la población nacional tenía acceso a acueducto, pero en el área rural sólo el 53,5% contaba con el servicio, y a alcantarillado, sólo el 16%, cifra que en las cabeceras municipales alcanzaba el 90,3% de cobertura (DANE, Censo de Población de 2005).

La cobertura del sistema moderno de salud, el mejor tratamiento del agua y la disposición de basuras y excretas se extendieron entonces sobre buena parte de la población. La mejora en salud fue facilitada por el aumento de las concentraciones urbanas, permitiendo que la medicina moderna las alcanzara y desplazara a la curandería, aunque no del todo. Los médicos fueron proletarizados por los sistemas de seguridad social, tanto en el sector público como en el privado, y aunque las consultas se hicieron muy cortas y los servicios de medicamentos y cirugías son deficientes, la cobertura se extendió masivamente.

A su vez, la nutrición de los colombianos progresó sensiblemente a lo largo del siglo: si en 1938 una canasta de alimentos que contenía pocas proteínas, vitaminas y minerales comprometía el 66% del ingreso familiar, en 2008 tal proporción se había reducido al 28,2% del ingreso y se había incrementado la participación de proteínas —sobre todo leche, huevo y pollo—, legumbres y hortalizas (ver la tabla 13.1). La nueva encuesta de hogares del DANE de 2007 refleja una mejora frente a la de 1998, cuando se gastaba el 29,5% del ingreso, especialmente si se le restan las comidas fuera del hogar, pero el avance es leve al reducirse su participación al 28,2% para 2008. Son notables el aumento de las comidas fuera del hogar en el gasto, que se comienza a registrar en 1988 (1,4% del ingreso) hasta alcanzar 8,1% en 2008, y la presencia de alimentos importados, como frutas y pescado, en la canasta de compras de los hogares.

A pesar de la mejora en la alimentación, el consumo calórico básico de la población colombiana se encontraba por debajo de

Tabla 13.1 Consumo de alimentos en el ingreso de las familias

Año	1936	1953	1970	1978	1988	1998	2008
Alimentos/Total	65,6	55,5	52,6	48,9	0,8	29,5	28,2
Cereales y tubérculos	21,4	23,2	19,1	6,7	4,9	5	4,6
Carne y pescado	15,8	24,5	23	10,2	9,7	6,7	5,4
Lácteos y huevos	13,6	17,6	19,3	7,5	6,5	4,6	4,3
Hortalizas y legumbres	n. d.	3,8	6,2	4,8	3	1,9	1,9
Frutas	n. d.	1,4	3,9	23	1,9	1,3	1
Varios	13	14,6	14,2	6,5	4,8	3,3	3,0
Comidas fuera del hogar	4,4	n. d.	n. d.	n. d.	1,4	6,7	8,1

Fuente: Kalmanovitz y López (2006) y DANE, Encuesta de Hogares 2008.

los promedios mundiales y latinoamericanos para tiempos recientes; la brecha, sin embargo, se venía reduciendo, como lo muestra la tabla 13.2.

Tabla 13.2 Consumo promedio en kilocalorías por persona-día

	1964-1996	1974-1976	1984-1986	1997-1999
Promedio mundial	2.358	2.435	2.655	2.803
América Latina y el Caribe	2.393	2.546	2.689	2.824
Colombia[1]	1.953	2.177	2.262	2.562

Fuente: World agriculture: towards 2015/2030 Sumary report. Rome. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2002

[1]FAOSTAT, Balance Food Sheet.

Según el censo de población de 1951, había sólo un médico por cada 3.300 personas en ese año, 4,5 veces menos respecto a la atención en Estados Unidos (Abel 1996). En 2005 existía un facultativo por cada 1.000 habitantes (Organización Panamericana de la Salud), a pesar del fuerte flujo migratorio de profesionales de la medicina hacia España y Estados Unidos. El aumento del número de médicos que atienden a la población y la introducción de fármacos modernos dan cuenta entonces de las mejoras en salud que se produjeron durante la primera mitad del siglo XX, algo que se aceleraría al establecerse un sistema de seguridad social que se expandió durante la segunda mitad del siglo y, con especial fuerza, después de 1993. Mejoraron también las condiciones de atención pre y posnatal para las madres y los niños, lo que permitió que se acercaran a su potencial biológico de crecimiento. La mortalidad

infantil se redujo de niveles de 120 muertes por 100.000 en 1960-1965 a 20 hacia 2005, lo cual refleja también progreso, pero al mismo tiempo es alta, en comparación con otros países latinoamericanos como Cuba y Chile, que tienen relaciones de 5 muertes de niños por 100.000.

La seguridad social en salud antes de la Ley 100 de 1993

El Estado colombiano ha asumido de manera gradual responsabilidades en el área de la política social y de la salud que antes se dejaban a la sociedad civil y a la Iglesia católica. En efecto, las primeras instituciones que prestaron atención médica fueron las llamadas Fundaciones, que surgieron de la iniciativa privada y clerical desde tiempos coloniales y cuya financiación dependió de los aportes particulares o de la «caridad cristiana», algo que se mantuvo durante la fase de la República Conservadora (1880-1930). En los años cuarenta imperaba todavía el concepto de «beneficencia», financiada con recursos de las loterías y algunos impuestos reservados, que excluía la moderna responsabilidad de un Estado de proveer «bienestar» a todos los ciudadanos.

El Estado incrementó gradualmente su participación en la financiación de entidades de salud, concentrándose principalmente en el control de vectores de enfermedad en puertos y en las principales ciudades, que podían amenazar la misma salud de la economía y contagiar a otros países. Se inician campañas contra la malaria y se realizan jornadas de vacunación contra las enfermedades endémicas, apoyadas por la Fundación Rockefeller de 1917 en adelante, cuyos técnicos y médicos hicieron para la salud pública lo que Kemmerer había logrado para las instituciones monetarias y fiscales durante los años veinte. Por lo demás, había presiones sobre la calidad de la salubridad de los puertos de Buenaventura, Cartagena y Barranquilla, ejercidas por las autoridades norteamericanas de salud del canal de Panamá, para prevenir epidemias (Abel 1996).

En el período 1945-1946, inspirados en el modelo bismarckiano alemán, vía el sistema mexicano, se crearon la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) y el Instituto Colombiano de los Seguros

Sociales (ICSS), entidades que constituyeron el primer sistema de seguridad social del país. Ellos surgieron como respuesta a la necesidad de un sistema público nacional que compensara la falencia de las empresas privadas que no garantizaban a los trabajadores el cabal cumplimiento de las llamadas *prestaciones patronales* (pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales), asociadas todavía con la mentalidad caritativa católica.

Paralelamente a Cajanal y al ICSS, fue constituyéndose una serie de entidades encargadas del manejo de la seguridad social de los empleados públicos de los niveles territorial y nacional. Con el paso del tiempo, este sistema evidenció grandes deficiencias en términos de calidad y oportunidad, lo que favoreció la conformación de entidades, consultorios y sistemas de salud en las empresas, así como instituciones de medicina prepagada y seguros de salud de naturaleza privada, cuyo objetivo era la población con capacidad de pago, que demandaba mejores niveles de calidad en la atención y mayores comodidades hospitalarias.

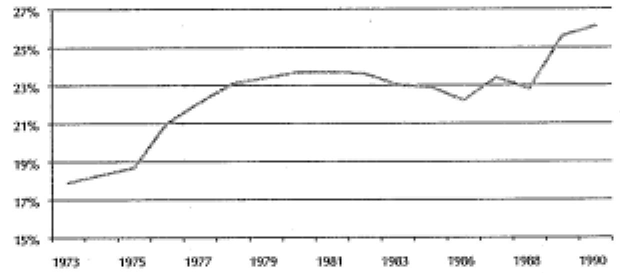
¿Qué fuerzas explican que la sociedad y el Estado colombiano hayan admitido una mayor responsabilidad en las condiciones de vida y de educación de la población? La respuesta más amplia es que aumentaron las condiciones de competencia entre los partidos, sobre todo por la creciente influencia del populismo dentro del Partido Liberal en la década de los cuarenta del siglo XX, lo que los obligó a proponer programas y planes de acción social y de salud, como evidentemente hacen los conservadores durante su Segunda República (1946-1957), intentando neutralizar la oposición liberal, que manifiesta una posición beligerante dentro del electorado. Pero es el Frente Nacional, el cual logra un nuevo compromiso de reparto del poder entre las élites, el que debe hacer una fuerte apuesta para ganar el electorado, atraído por la Alianza Nacional Popular (ANAPO) del ex dictador Gustavo Rojas Pinilla, mediante el aumento de la cobertura educativa y en salud, concesiones al sindicalismo y modernización universitaria, todo lo cual implicó destinar un mayor monto de recursos del presupuesto para tales menesteres.

Este proceso se acentúa finalizado el Frente Nacional, cuando la competencia se intensifica. En el período 1975-1993 operó el llamado Sistema Nacional de Salud (SNS), conformado por tres

subsistemas: el de seguridad social (entidades adscritas al ISS [antes ICSS], que le permitió al país realizar importantes avances en cobertura, como lo muestra el gráfico 13.6, y las cajas de previsión), el privado (medicina prepagada y gasto de bolsillo) y el oficial (entidades públicas). En el SNS, el Ministerio de Salud era el centro responsable de la toma de decisiones financieras, del diseño de políticas de atención, del desarrollo de programas de salud pública y de la administración del subsistema oficial. Por su parte, los entes territoriales eran responsables de la administración y control de los hospitales de segundo y tercer nivel y los servicios seccionales de salud de cada departamento (ver más abajo).

El SNS clasificó las atenciones en salud según el nivel y grado de complejidad y, con el fin de garantizar que cada persona recibiera la atención apropiada, las articuló entre sí mediante un sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes. Con este esquema se esperaba que en los puestos de salud y hospitales locales (primer nivel de atención) se atendiera al 80% de los casos; en los hospitales regionales (segundo nivel) al 15%, y en los hospitales universitarios (tercer nivel) y en las entidades especializadas (cuarto nivel), al restante 5% de los casos. En la práctica se presentó una subutilización de los centros de primer nivel, y a la vez una sobredemanda en los hospitales de segundo y tercer nivel, hechos explicados por la deficiente calidad de la atención en el primer nivel y

Gráfico 13.6 **Afiliados al ICSS como proporción de la población económicamente activa**



Fuente: Ayala (1992).

por el desconocimiento de la lógica del sistema por parte de la población, que prefería acudir a las entidades de mayor prestigio.

Lo anterior se tradujo en un desempeño deficiente del SNS en materia de oportunidad, cobertura, calidad y eficiencia. En efecto, la asignación centralizada de recursos, dependiente de los costos reportados por los hospitales y basada en los presupuestos históricos (subsidios a la oferta), impidió que surgieran los incentivos para que los diferentes actores del sistema público de salud buscaran mejorar la eficiencia. Adicionalmente, las autoridades territoriales y los directivos de hospitales no tenían potestad para modificar el funcionamiento de los hospitales y solucionar sus principales problemas.

A estas dificultades se sumaron problemas de equidad respecto a la población que se beneficiaba de la prestación de los servicios financiados con subsidios a la oferta. En efecto, la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 1992 reveló que cerca del 45% de la población urbana y el 80% de la población rural dependían de los servicios prestados por las entidades públicas de salud o por el sistema privado de salud o por el sector «informal», que ofrece pocas garantías. Igualmente, el 12% de las hospitalizaciones y el 20% de las cirugías adelantadas en la red pública de hospitales, que debían dirigirse principalmente a la población más pobre, fueron recibidas por pacientes pertenecientes al 20% más rico de la población. (Castaño *et al.* 2001). Evidentemente, el esquema de subsidios a la oferta no garantizó el acceso de buena parte de la población pobre a los servicios de salud.

La Constitución Política de 1991 señaló la necesidad de reformar el sistema al establecer que los servicios de salud debían organizarse con participación de la comunidad, de manera descentralizada y según niveles de atención. También asignó transferencias a departamentos y municipios para el manejo del sector. Las leyes 60 de 1993 y 715 de 2002 condensan lo establecido en la Constitución al descentralizar formalmente la gestión y los recursos de los servicios de salud.

La Ley 100 de 1993

En cumplimiento del mandato constitucional, en 1993 se sancionó la Ley 100, hecho que cambió radicalmente la estructura de la seguridad social del país al crear el Sistema General de Seguridad Social (SGSS), conformado integralmente por los subsistemas de pensiones y cesantías, de riesgos profesionales, de salud y servicios sociales complementarios. El principal objetivo del sistema es garantizar a los colombianos protección completa ante los riesgos que menoscaban la salud y la capacidad económica de la población.

En salud, la Ley 100 dio fin al Sistema Nacional de Salud y constituyó el denominado Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y le otorgó al Ministerio de la Protección Social las funciones de dirección, vigilancia y control. Este sistema opera bajo un esquema de aseguramiento y tiene la finalidad de garantizar el acceso de los colombianos a los servicios de salud, bajo los principios de universalidad, equidad, calidad y eficiencia, entre otros.

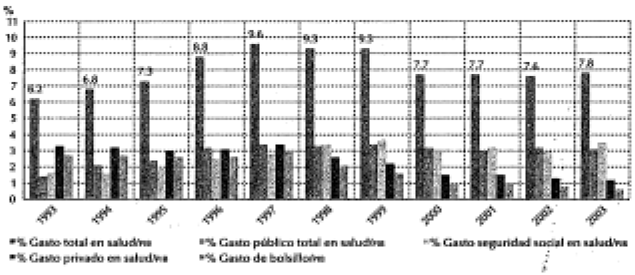
Para ello creó los regímenes Contributivo y Subsidiado. El Régimen Contributivo (RC) fue diseñado para cubrir con un seguro de salud a trabajadores, pensionados y madres comunitarias y sus respectivas familias, Este seguro garantiza el acceso a un conjunto estándar e integral de atenciones y medicamentos, llamado Plan Obligatorio de Salud (POS), financiado con cotizaciones obrero-patronales equivalentes al 12,5% del ingreso del cotizante.

El Régimen Subsidiado (RS) fue diseñado para cubrir con un seguro subsidiado de salud a la población más pobre y vulnerable, la cual es identificada y seleccionada mediante el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). El Régimen Subsidiado se financia en dos niveles: el nivel nacional recibe recursos provenientes del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), de los aportes de las Cajas de Compensación Familiar y otros recursos de origen fiscal; y el nivel territorial recibe recursos de la participación de cada municipio en el Sistema General de Participaciones, rentas cedidas, recursos de la Empresa Territorial para la Salud (ETESA) y recursos propios.

Si bien este esquema ha permitido una reducción considerable del gasto privado como consecuencia del aumento del gasto público y de seguridad social (ver el gráfico 13.7), aproximadamente 8 millones de colombianos aún no tienen la posibilidad de acceder a los beneficios del aseguramiento en salud (ver el gráfico 13.8). Evidentemente, la meta de cobertura universal está distante.

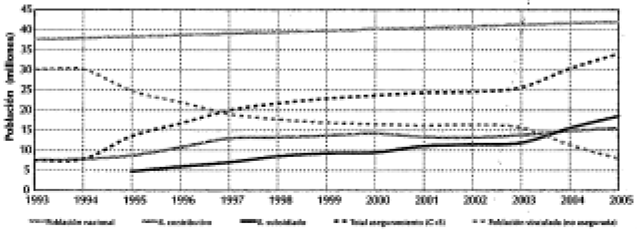
El desempleo, la inestabilidad e informalidad laboral, la evasión y subdeclaración de aportes son, entre muchos otros, los principales factores que minan las finanzas del sistema y limitan su cobertura. Se evidencia así la naturaleza procíclica del sistema, lo que se constituye en un contrasentido, pues la seguridad social debe proteger a la población, especialmente en los períodos recesivos del ciclo económico.

Gráfico 13.7 Gasto total en salud como proporción del PIB



Fuente: Barón (2007).

Gráfico 13.8 Población nacional, según relación con el SGSSS, 1993-2005



Fuente: Rodríguez 2002, DANE (población compensada, censos 1993 y 2005) y cálculos propios.

Conclusión

El crecimiento de la población colombiana pasó por las transiciones que le corresponden a un país en desarrollo, de bajas tasas demográficas a otras muy altas, para comenzar un descenso que todavía refleja condiciones de educación y de pobreza que perpetúan un crecimiento demográfico todavía excesivo para la cantidad de empleo que ofrece la economía colombiana.

Las condiciones de vida han mejorado indudablemente, como lo expresan el aumento de la estatura y una dieta más intensiva en proteínas y más balanceada, que nuevamente no es compartida con la parte más pobre de la población, cuyos niños son azotados por la desnutrición. Así mismo, ha mejorado la cobertura de la salud pública.

Se puede concluir que la sociedad colombiana recibió un legado inconveniente en la distribución de los factores básicos de producción y que su Estado fue demasiado pequeño hasta la década de los noventa para contrarrestar sus peores efectos. Ello le impidió alterar la distribución del ingreso y proveer bienes públicos en cantidad y calidad suficientes. Sin embargo, la modernización del país y de sus estructuras productivas, el abaratamiento de los alimentos y la proliferación de la medicina privada, primero, y pública, después, permitieron unas mejoras apreciables en la nutrición y salud de la población que incrementaron sus índices vitales, como estatura, expectativa de vida al nacer y control de enfermedades endémicas y epidémicas. No obstante, la salud pública sigue ofreciendo un nivel bajo de calidad en sus servicios. Aun así, la sociedad colombiana y el Gobierno están en mora de hacer llegar a toda la población los bienes públicos requeridos para erradicar la indigencia, reducir la pobreza y la informalidad en la que yacía la mitad de la población colombiana en 2008. El programa «Bogotá sin Hambre» es un ejemplo a seguir para el país, pues demuestra que con pocos recursos económicos se puede amainar el sufrimiento más agudo de la población indigente del país, que alcanzó a ocho millones de personas en 2009.

En fin, la sesgada distribución del ingreso y las causas de la pobreza tienen que ver con el desempleo y el empleo de baja calidad. Éstos, a su vez, dependen de la acumulación de capital físico y de

capital humano, que han sido deficientes, en especial hasta la primera mitad del siglo XX, habiendo obtenido mejoras apreciables durante su segunda mitad. Hay que resaltar que la emigración al extranjero ha hecho que los problemas del desempleo no hayan sido peores. Sin embargo, la provisión de nutrición y salubridad no es disfrutada todavía plenamente por buena parte de la población informal, pobre e indigente, cuyos niños son azotados por la desnutrición.

Capítulo 14
Pobreza, distribución del ingreso y desigualdad regional

El desarrollo productivo colombiano durante el siglo XX se dio en medio de una inequitativa distribución de la renta. Más aún, al finalizar el siglo, casi la mitad de la población colombiana se encontraba en condiciones de pobreza y una sexta parte en indigencia, hechos que se constituyen en retos importantes para la política pública del país.

En el contexto latinoamericano, tras los importantes ajustes económicos de finales de los ochenta, y como respuesta a la crisis que afectó la región durante esta década, los problemas de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso se agudizaron (Lustig 1997). Pese a algunas medidas encaminadas a reducir los indicadores de pobreza e indigencia, en las postrimerías del siglo XX se seguían presentando niveles preocupantes, con cerca del 48% de la población viviendo en situación de pobreza y un 18% en situación de indigencia, según datos de la CEPAL en 2009. Estos indicadores han mostrado una mejoría en los primeros años del siglo XXI. En efecto, la reducción de los niveles de pobreza e indigencia en el nuevo milenio ha sido la más importante en 25 años, y obedece principalmente a los notables resultados económicos y sociales obtenidos por la región en la fase de auge económico que se vivió entre 2002 y 2008, por la mejora en los términos de intercambio y la gran expansión del comercio mundial que tuvo lugar.

Los problemas de distribución del ingreso en Colombia se pueden rastrear en el legado hispánico de otorgar derechos de propiedad extensivos, y el acceso a ciertas actividades monopolizadas

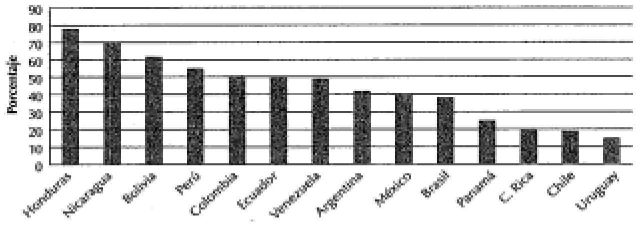
por los criollos que tenían certificados de pureza de sangre debió de generar una desigualdad extrema, consolidada legalmente. La República abolió el sistema de castas y abrió algunos espacios para mestizos y mulatos en el Ejército y en la política, lo cual permitió a algunos acceder a la propiedad de la tierra, a la arriería y a obtener derechos de minas. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la desigualdad se debió de agudizar con la dación de los baldíos a cambio de títulos de deuda pública o por las meras concesiones a individuos influyentes. En 1870 el gobierno radical comenzó a aplicar una política dirigista, que limitó la repartición de grandes extensiones de tierra por motivos fiscales e intentó beneficiar a campesinos medios y pobres. Los gobiernos de la Regeneración, sin embargo, no continuaron con esta política, y la tenencia sobre la frontera agrícola continuó siendo disputada entre los que detentaban el papel sellado y los que trabajaban con el hacha.

A lo largo del siglo XX los impuestos fueron demasiado bajos, y así mismo fue limitada la capacidad del Estado para alterar la distribución y repartir bienes públicos de manera universal. Esto comenzó a cambiar con el Frente Nacional (1958-1974), el cual dedicó mayores recursos a la educación básica, que aumentaron considerablemente con el cambio inducido por la Constitución de 1991, incluyendo ahora una mayor atención a la salud y otros programas sociales. Éstos, sin embargo, no alcanzaron coberturas universales de la población. De esta manera, se limitó la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos, parte de los cuales quedó sin acceso a la educación media y técnica o sin servicios de salud oportunos.

A. La pobreza en Colombia

La pobreza es una marca indeleble en la mayor parte de los países latinoamericanos, aunque sus variaciones son grandes: desde Honduras, donde el 78% de la población es pobre, hasta Uruguay, donde se reduce al 15% de una población bastante homogénea, descendiente de españoles e inmigrantes italianos (ver el gráfico 14.1). La media es de 44% de la población bajo la línea de pobreza para el continente, donde Colombia se encuentra por encima,

Gráfico 14.1 Pobreza en América Latina, 2002



Fuente: Tenjo (2008).

con 50,6% de su población en estado de pobreza. Si uno piensa que Panamá se separó de Colombia en 1903 y hoy tiene una población en pobreza que es la mitad de la colombiana, se puede confirmar la tesis de Adolfo Meisel sobre el mayor desarrollo que tuvo el Istmo al escoger una ruta autónoma de las instituciones colombianas.

Bolivia es uno de los países más pobres de la región, con el 64% de sus habitantes en situación de pobreza y 35% en indigencia en 2003, mientras que Chile es uno de los países con menores niveles de pobreza, lo cual reafirma el principio de que el crecimiento económico tiende a reducir la pobreza y lo hace más si el Estado desarrolla políticas que contribuyan a combatir la indigencia (programas de nutrición, población y salud), y a la pobreza misma, sobre todo educando a todos los niños (ver la tabla 14.1).

A pesar del desempleo y de la informalidad, todos los indicadores pertinentes sugieren que en Colombia ha descendido la pobreza. Así lo revelan los últimos cuatro censos de población que se han elaborado, los cuales se basan en los criterios de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El indicador de NBI es el porcentaje de personas o de hogares que tienen insatisfecha una o más necesidades definidas como básicas para subsistir. Así, la principal finalidad es medir el nivel y la intensidad de la pobreza. El indicador contempla educación, a través de la asistencia escolar, y condiciones de infraestructura. Se agregan los siguientes indicadores de acuerdo a la necesidad básica insatisfecha: vivienda inadecuada, servicios in-

Tabla 14.1 Población en situación de pobreza e indigencia en América Latina (porcentaje del total de la población)

	1997	1999	2002	2003	2004	2005
Bolivia						
Pobreza	62,1	60,6	62,4	63,9	...	...
Indigencia	37,2	36,4	37,1	34,7	...	...
Brasil						
Pobreza	...	37,5	...	38,7	37,7	36,3
Indigencia	...	12,9	...	13,9	12,1	10,6
Chile						
Pobreza	...	...	...	18,7	...	...
Indigencia	...	...	...	4,7	...	...
Colombia						
Pobreza	50,9	54,9	51,1	...	51,1	46,8
Indigencia	23,5	26,8	24,6	...	24,2	20,2
Ecuador						
Pobreza	...	...	...	...	51,2	48,3
Indigencia	...	33,9	...	...	36,9	32,1
Perú						
Pobreza	47,6	48,6	...	54,7	51,1	...
Indigencia	25,1	22,4	...	21,6	18,6	...
Venezuela (República Bolivariana de)						
Pobreza	48	49,4	48,6	...	45,4	37,1
Indigencia	20,5	21,7	22,2	...	19	15,9
América Latina						
Pobreza	43,5	43,9	44	44,2	42	39,8
Indigencia	19	18,7	19,4	19,1	16,9	15,4

Fuente: CEPAL.

adecuados, hacinamiento crítico, alta dependencia económica y ausentismo escolar.

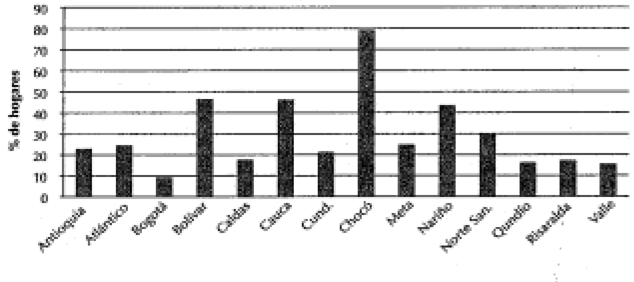
Es notable cómo las personas que no son ocupadas plenamente por la economía pueden dedicar tiempo a mejorar la calidad de sus viviendas. Los núcleos familiares o las agrupaciones más extendidas obtienen economías de escala en la provisión de alimentos y en la dotación de servicios. Así mismo, el gasto social en educación y salud mejora la calidad de vida de las familias más pobres. Durante los auges económicos, cuando se expande el empleo en la construcción, las familias más pobres obtienen ingresos más altos. Esto es lo que explica que en más de tres décadas la población con dos NBI se haya reducido del 45% al 11% del total (ver la tabla 14.2).

Tabla 14.2 Población con una o dos necesidades básicas insatisfechas

Año	1 NBI	2 NBI	Vivienda Inadecuada	Servicios Inadecuados	Hacinamiento crítico	Inasistencia escolar
1973	70,5	44,9	31,2	30,3	34,3	31
1985	54,4	22,8	13,8	21,8	19,4	11,5
1993	35,8	14,9	11,6	10,5	15,4	8
2005	27,7	10,6	10,4	7,4	11,1	3,6

Fuente: DANE, censos nacionales.

Gráfico 14.2 Población en hogares con necesidades básicas insatisfechas

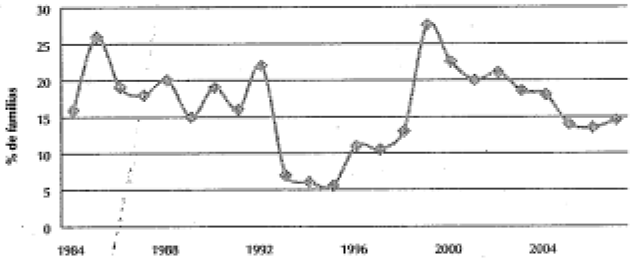


Fuente: DANE.

Los promedios nacionales de pobreza encubren las enormes disparidades regionales, que se pueden apreciar cuando se toma una medida como las necesidades básicas insatisfechas por departamento (ver el gráfico 14.2). Allí se destaca que Chocó tiene índices desastrosos; Nariño y Cauca, malos, y son parecidos los de los departamentos de la Costa Atlántica, mientras que Bogotá nuevamente tiene el mejor comportamiento; los departamentos industrializados y los cafeteros mantienen la calidad de vida que lograron mientras que el grano fue rey.

El descenso de la pobreza extrema es bastante claro desde la recesión de 1984-1985, hasta el período 1992-1995, cuando alcanza su punto mínimo (ver el gráfico 14.3). Alcanza un pico en 1999, para descender paulatinamente y elevarse de nuevo en 2007, cuando la inflación, en especial la de alimentos, golpea el poder adquisitivo de las familias más pobres (Lazzo 2008). Aunque el des-

Gráfico 14.3 Pobreza extrema, 1984-2007



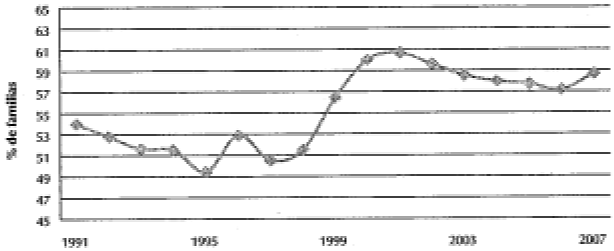
Fuente: basado en Lazzo (2008).

censo es importante, pues más del 12% de las familias en pobreza extrema salen de ella entre 1999 y 2007, no se retorna a los bajos niveles alcanzados en 1994.

La evolución de la pobreza menos aguda —la cual se mide preguntándole al encuestado que calcule el ingreso familiar y lo relacione con el valor de la canasta familiar— muestra una evolución similar a las NBI de los censos y la de la pobreza extrema, aunque aparenta ser más estable y resistente que esta última. En este caso, también se alcanza un mínimo en 1995, con 50% de las familias colombianas; se eleva por encima del 60% durante la crisis de 1999-2002, cae lentamente hasta 2006, y la inflación induce su aumento en 2007. Parecería que estamos en un alto plano estructural de pobreza, que no puede ser reducida sustancialmente, aun cuando la economía se expanda a tasas muy altas, como sucedió entre 2003 y 2007 (ver el gráfico 14.4).

Puede afirmarse, entonces, que la insuficiencia del desarrollo económico colombiano se manifiesta en la informalidad de la inmensa mayoría de la población ocupada, en la pobreza de más la mitad y en la indigencia en que sobrevive un 15% de ella. La debilidad del Estado durante la mayor parte del siglo XX hizo que tal situación sólo pudiera ser alterada levemente, algo que se comienza a corregir al final del siglo con la expansión de los sistemas de seguridad social y de gasto público para atender necesidades de nutrición, salud y educación. Seguimos muy lejos, desesperadamente

Gráfico 14.4 Pobreza, 1991-2007



Fuente: basado en Lazzo (2008).

lejos, sin embargo, de alcanzar, al mismo tiempo, una situación de pleno empleo de la población y una cobertura universal de los servicios sociales a los que tiene derecho.

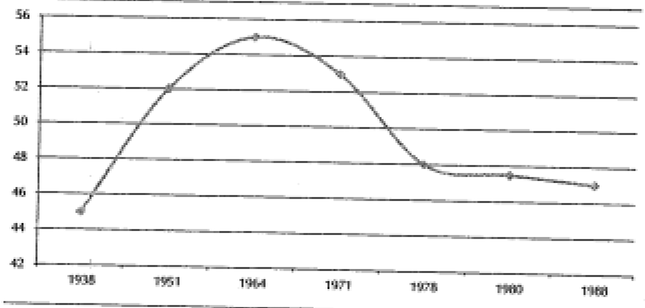
B. Distribución y capital humano

Distribución del ingreso en el siglo XX

Uno de los principales indicadores utilizados para medir el grado de inequidad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini. Si este indicador es cercano a 0%, la distribución de ingresos se considera equitativa, mientras que si alcanza 100%, se interpreta como una distribución desigual extrema. Como se muestra en el gráfico 14.5, entre 1938 y 1988, la evolución del coeficiente de Gini en Colombia mostró un avance creciente hasta mediados de los años sesenta, lo cual indica un aumento en la desigualdad del ingreso durante estos cincuenta años.

Las condiciones generales de atraso en las que se encontraba la economía colombiana a principios del siglo XX fueron el punto de partida para el cambio en la organización productiva del país, la cual transformó las estructuras laborales y el régimen de acumulación de capital físico y humano. Este proceso tomó aproximadamente cincuenta años, pero, en contraste con la acelerada

Gráfica 14.5 Coeficiente de Gini para los ingresos, 1938-1988 (porcentaje del gasto total)



Fuente: Londoño (1995).

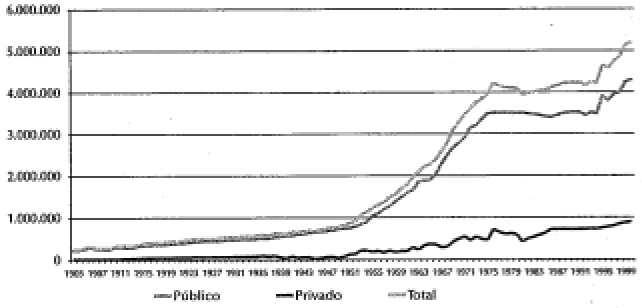
transformación estructural, se retrasó la respuesta de la productividad de la agricultura y la transformación del capital humano (Londoño 2005, 185), hechos que se manifestaron en una mayor desigualdad en los ingresos salariales, que explican en gran parte el comportamiento del coeficiente de Gini entre 1938 y 1988.

A finales de los años treinta, la mayor parte de la población se ubicaba en los campos; sin embargo, mientras los asalariados campesinos tenían unos ingresos de 200 pesos en 1938, los asalariados de los centros urbanos recibían 368 pesos, dejando entrever la brecha existente entre los ingresos de trabajadores rurales y urbanos, lo cual evidencia el atractivo para la migración hacia las ciudades (Londoño 2005). Ésta fue una fase en la cual la productividad de los factores crecía más rápidamente que los salarios, de tal modo que también se profundizó la diferencia de ingresos entre empresarios, rentistas y trabajadores.

La educación y la distribución del ingreso

Los ingresos de los trabajadores derivados de su acumulación de capital humano cobraron importancia a partir del Frente Nacional, entre 1957 y el final del siglo xx. Los intereses estatales, e incluso privados, por impulsar la educación y la preparación técnica

Gráfico 14.6 Alumnos matriculados en primaria, 1903-2000



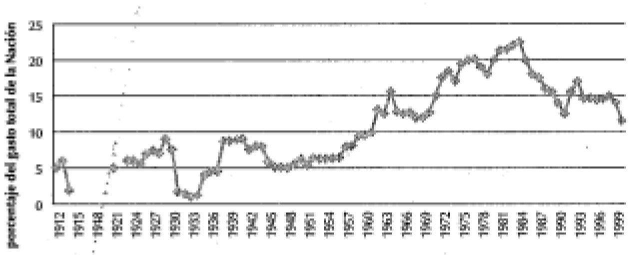
Fuente: Ramírez y Téllez (2007: 469).

de la fuerza laboral durante el siglo xix habían sido casi nulos, razón por la cual el número de alumnos matriculados en primaria era muy bajo a principios del siglo xx (ver el gráfico 14.6). El número de niños matriculados en primaria como porcentaje de la población total subió del 4,8% en 1905 al 12,3% en el año 2000 (Ramírez y Téllez 2007).

A lo largo del siglo xx se puede apreciar que el Estado hace un gasto muy modesto en educación hasta los años cincuenta, pero emprende un importante esfuerzo fiscal para aumentar la cobertura y la calidad educativa, especialmente entre los años sesenta y mediados de los ochenta. El gasto del Ministerio de Educación Nacional como porcentaje del presupuesto nacional fue de cerca de 5% en promedio entre 1912 y 1960, año a partir del cual tiene un importante crecimiento hasta 1984, con 20% del total, pero el esfuerzo decrece al 10% del presupuesto hacia el año 2000 (ver el gráfico 14.7).

Durante el siglo xx y comienzos del xxi, los años promedio de educación de la población urbana se duplicaron entre la década del 30 del siglo xx y los primeros años del siglo xxi, pasando de 4 a 8 años. Comparada con la de un trabajador norteamericano que ha recibido 14 años de educación, la productividad del colombiano es una cuarta parte, a pesar de que la dotación de capital fijo no es muy distinta (Hall y Jones 1999). Otra característica de

Gráfico 14.7 Gasto público del Ministerio de Educación Nacional (porcentaje del gasto total)



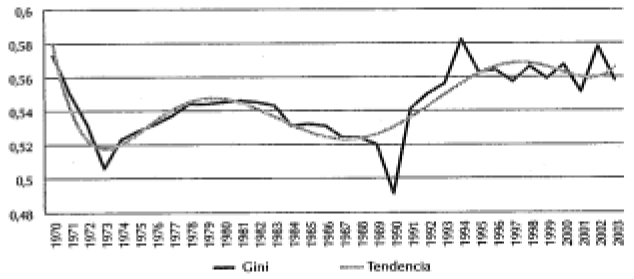
Fuente: Ramírez y Téllez (2007: 468).

la educación colombiana durante el siglo XX se aprecia en el aumento del número de alumnos matriculados en secundaria como proporción de la población total, que pasó del 1% en 1905 a más del 8% a finales del siglo XX; la participación de la matrícula en establecimientos oficiales en la matrícula total aumentó, pasando del 30% en los años treinta a casi 70% en el año 2000, reflejo de los esfuerzos del sector público por ampliar la cobertura en ese nivel (Ramírez y Téllez 2007).

Entre 1976 y 1982, la acumulación de capital humano produjo una reducción en la dispersión de los ingresos (Birchenall 1997). Durante este período se presenta una mejora en la distribución del ingreso urbano, tendencia que se invierte en los años ochenta, y se profundiza durante los noventa. Entretanto, se da un deterioro distributivo del ingreso rural a finales de los años setenta y una posterior mejoría durante los noventa (Ocampo *et al.* 2000).

La reducción en la inequidad de la distribución del ingreso presentada a finales de los setenta se estanca durante los años ochenta, década en la que el gasto en educación disminuye, a causa del difícil ambiente macroeconómico de la década, caracterizado por la crisis de la deuda en América Latina y los crecientes déficits fiscales y en cuenta corriente que enfrentaba el país, conduciendo a un relativo estancamiento económico. La reducción en el gasto aumentó el desempleo y el subempleo y frenó la acumulación de

Gráfico 14.8 Gini promedio



Fuente: Montenegro y Rivas (2005, 209).

capital humano, con lo cual se recrudece nuevamente la desigualdad de los ingresos (ver el gráfico 14.8).

Las reformas estructurales de principios de los noventa incluyeron la apertura a los mercados internacionales y la liberación del mercado laboral, lo cual significó un cambio en su estructura. El diferencial de salarios aumenta a favor de los trabajadores con mayor nivel educativo, destacando la escasez de mano de obra calificada, en cuanto el cambio tecnológico fue intensivo en capital, y no en mano de obra con baja educación. A mediados de esa década, la generación de empleo disminuye, afectando principalmente a los trabajadores con menor nivel educativo, lo cual tuvo un impacto importante en el comportamiento de la pobreza, principalmente en el aumento observado a partir de 1997. La crisis de 1999 lleva la tasa de desempleo a su nivel máximo de la centuria.

Según la OIT,

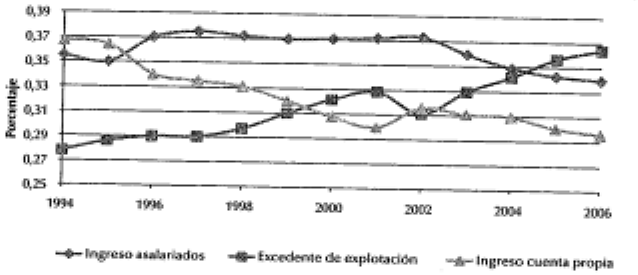
> Entre 1990 y 1997, el efecto de la apertura se manifestó en un descenso en la demanda por determinadas competencias y calificaciones y un aumento en la demanda por otras. Esto habría elevado el desempleo friccional y sobre todo el estructural, respecto al registrado en la década de los ochenta, en la medida que el sistema educativo, la educación técnica y las instituciones de educación profesional, no se ajustaron ni se adaptaron con la misma

velocidad, a los cambios registrados en la demanda de trabajo por tipo de competencias y calificaciones. Complementariamente, cabría también agregar insuficientes logros en la educación secundaria. (OIT 1999, 76)[11]

Las cuentas nacionales confirman que la distribución entre los ingresos salariales y el excedente bruto de explotación (el cual incluye ganancias, intereses y rentas de la propiedad raíz) favoreció a empresarios, banqueros y rentistas (ver el gráfico 14.9). Entre 1994 y 2004 el excedente bruto de explotación aumenta su participación en 8 puntos del PIB, en su mayor parte a costa de la participación de los salarios, algo que es verdaderamente extraordinario en la literatura que tiende a resaltar la estabilidad en la distribución de la renta en distintos países. En la apertura de los noventa, es evidente una ganancia pequeña de los salarios de 2 puntos del PIB, que se mantiene hasta 2002. El excedente bruto de explotación aumenta también unos 3 puntos del PIB en el mismo período, que sumados van contra el ingreso de los productores independientes e informales.

Después de un deterioro en 2001, reflejo de la crisis económica de 1999-2001, el excedente bruto de explotación aumenta entre 2002 y 2006 en 5 puntos del PIB, mientras cae 3 puntos la

Gráfico 14.9 Distribución del valor agregado, 1994-2006



Fuente: Cuentas Nacionales, DANE.

[11] Citado en PNUD (2008, 13).

participación de los salarios, el resto debiendo salir de la producción independiente. En el período contemplado de más de una década, los ingresos de los productores por cuenta propia caen más de 7 puntos del PIB, lo cual refleja la disputa por el comercio de las pequeñas tiendas, de los sanandresitos y de otros renglones que no resisten bien la competencia de las actividades productivas o comerciales organizadas a gran escala. Lo cierto es que hay una mayor concentración del ingreso en manos de empresarios —ya sean de la construcción, la industria, el comercio o actividades agroindustriales—, de individuos que viven de la renta fija y de terratenientes y casa-tenientes que tienen ingresos por arriendo (renta de la propiedad).

En el siglo XXI nuevas reformas laborales reducen las remuneraciones por horas extras, la jornada nocturna y festivos, permiten la contratación indirecta a través de las llamadas cooperativas de trabajo, contribuyendo al aumento del empleo en esas jornadas pero reduciendo el ingreso de los trabajadores sin calificación, como vigilantes y porteros, y favoreciendo el de sus patronos. Al mismo tiempo, fuertes descargas tributarias para la adquisición de modernos bienes de capital y recargos a la nómina sesgan de nuevo la demanda en contra del empleo en general pero a favor del trabajo más calificado. Ello ha debido de contribuir al resultado de que la fuerte expansión económica entre 2003 y 2007 no haya sido acompañada de un incremento similar en el empleo productivo de la economía, y que, por lo tanto, haya profundizado la desigualdad en la distribución de la renta nacional.

Desigualdad regional

Un importante tema adicional de equidad es el del desarrollo regional: el país cuenta con unas regiones que experimentan ventajas de aglomeración y economías de escala, confluyendo hacia círculos virtuosos de crecimiento, mientras otras se estancan frente al desarrollo del país, y unas más entran en círculos viciosos que las conducen a crecer mucho menos que el resto de Colombia. La forma de medir la evolución regional es por medio del PIB por habitante departamental, como lo ha hecho Adolfo Meisel (2008a),

tomando 1950 para contrastarlo con 2006 (ver la tabla 14.3). Se toma el PIB departamental neto, reflejando las transferencias de ingresos desde o hacia cada departamento. De esta manera, una región carbonífera no dispondrá en su ingreso de las utilidades remitidas por las empresas o de los impuestos que éstas pagan a la nación.

En estos 56 años se destacan varios movimientos profundos de las regiones del país: existe una convergencia en los casos de Boyacá, Santander, Cundinamarca, y algo en La Guajira. Boyacá, Santander y Cundinamarca confluyen porque equilibran sus mercados de trabajo por la emigración hacia Bogotá y atienden las demandas de alimentos y materias primas de su industria y de su

Tabla 14.3 **PIB por habitante de los departamentos colombianos como porcentaje del promedio nacional**

Departamento	1950 (%)	2006 (%)	Diferencia
Antioquia	118	111	-7
Atlántico	179	84	-95
Bogotá	241	163	-78
Bolívar	100	82	-18
Boyacá	57	90	33
Caldas	129	83	-46
Caquetá		47	
Cauca	93	58	-35
César	96	73	-23
Córdoba	57	60	3
Cundinamarca	65	104	39
Chocó	24	32	8
Huila	60	71	11
La Guajira	42	56	14
Magdalena	96	52	-44
Meta	145	100	-45
Nariño	46	50	4
Norte de Santander	91	54	-37
Quindío	123	65	-58
Risaralda	137	86	-51
Santander	90	134	44
Sucre	63	42	-21
Tolima	73	68	-5
Valle	117	108	-9

Fuente: Meisel (2008a).

creciente y próspera población. Santander, que es la región que más avanza, se distingue por atender la demanda de Venezuela, ser nicho de la avicultura y exhibir los mejores índices de educación en el país, incluidas las ingenierías. Valle y Antioquia pierden ligeramente frente al promedio, pero se aferran a sus ventajas históricas. Ganan los nuevos departamentos petroleros, Arauca y Casanare, que no están en el listado pero ostentan los PIB por habitante más elevados del país, aunque las condiciones de la mayoría de sus poblaciones no han cambiado mucho con la bonanza del recurso natural que logran captar vía regalías.

La situación de Bogotá es peculiar, pues mantiene un amplio margen sobre el ingreso promedio por habitante nacional, pero redujo la ventaja enorme que poseía en 1950: pierde 78 puntos en este lapso de tiempo. Tal hecho refleja un proceso de convergencia relativo, en el cual otras regiones han avanzado más rápidamente que la ciudad capital.

La posición de la Costa Caribe se deteriora, especialmente en Atlántico, que de una posición de privilegio pasa a ser el departamento que más pierde (95 puntos) en 2006 frente a 1950. Los otros departamentos costeños pierden terreno, incluido Bolívar, a pesar de la industria petroquímica que se localiza en Cartagena. Magdalena se convierte en uno de los departamentos más pobres del país, al igual que Sucre. Sólo avanza La Guajira, gracias a la explotación de la mina carbonífera de El Cerrejón, algo que también comparte el Cesar, que, sin embargo, también deteriora su posición. Meisel (2008a) aduce que el deterioro costeño —que osciló de 106,5% del PIB por habitante nacional en 1950 a sólo el 69% en 2006— ha pasado desapercibido para el país porque la migración de su población redundante se ha dirigido mayoritariamente a Venezuela, donde se torna invisible su problemática, mientras que el capital humano que migró hacia Bogotá no operó como «voz» de la región. Así mismo, no ha habido presidentes ni ministros de Hacienda costeños que defiendan los intereses regionales y sesguen las inversiones públicas a su favor, como sí ha sucedido con Antioquia, Bogotá, Boyacá y Valle.

Los departamentos cafeteros pierden también su privilegiada situación de 1950 sobre el promedio nacional y se sumergen bastante por debajo en 2006, reflejo del retroceso de la actividad que

vinculó el país al mercado mundial de manera tan exitosa en el siglo XX. Chocó, Sucre y Nariño continúan siendo los departamentos más pobres del país y mejoraron muy levemente, al tiempo que Cauca retrocede, para acercarse a uno de los niveles más bajos de pobreza en el país.

Bonet y Meisel se preguntan: «¿Cuáles son los determinantes del desempeño económico de las regiones en el largo plazo? ¿Por qué unas regiones se mantienen muy por encima del promedio nacional, mientras que otro grupo se mantiene muy por debajo de dicho promedio? ¿Cuál es el papel que juegan las instituciones, la geografía y la cultura en este resultado?» (Bonet y Meisel 2006). En las numerosas correlaciones que generan los autores encuentran una afinidad entre ingreso y participación del grupo colonizador español en la población, contribuyendo a que Antioquia y Santander, poblados por campesinos españoles pobres, con un reparto menos desigual de la tierra que el resto del país, además de Bogotá, cuenten con los ingresos más altos del país en la actualidad. Un caso que no encaja es el del Cauca, cuyo núcleo hispánico dominó la política del país durante buena parte del siglo XIX y se vino abajo ruinosamente durante el siglo XX.

Conclusión

¿Por qué es tan pobre Colombia? La respuesta es compleja pero incluiría al menos tres órdenes de causalidad: primero que todo, el crecimiento fue poco brillante y no demandó a toda la población en edad de trabajar; en segundo término, no hubo políticas de población que redujeran su expansión, y las políticas de educación fueron tardías, sin haber alcanzado coberturas universales para su segmento medio y básico; por último, la distribución del ingreso después de impuestos se fue en contra de los asalariados, en especial contra los informales, lo que significa que el gasto público fue insuficiente para contrarrestar la pobreza y la indigencia de buena parte de la población.

Como se ha visto, en las fases de acelerado crecimiento económico se redujeron los índices de pobreza. Sin embargo, dichas fases no fueron sostenidas en el tiempo. Algo que sí puede afirmarse es que hubo mejoras sustanciales en vivienda y prestación de servicios públicos. Lo primero tiene que ver con el tiempo sobrante con que cuentan los miembros de una familia que no están sometidos a fuertes exigencias laborales, tiempo que, junto con los pocos recursos con que cuentan, pueden dedicar a mejorar sus viviendas. Lo segundo es que la actividad del Estado, en primer lugar, y también del sector privado permitieron una universalización de los servicios de energía, teléfono, televisión y, en menor medida, acceso al agua potable. El otro tema es que los aumentos de productividad en la economía —en agricultura, ganadería, avicultura y porcicultura— dieron lugar a una nutrición mejor y a menor precio. Los programas sociales —como Familias en Acción, el Sisben o Bogotá sin Hambre— contribuyeron también a paliar un poco el problema de la indigencia, que podría solucionarse con un aumento relativamente pequeño de la tributación de los estratos sociales más altos de la población.

Sobre la distribución regional del ingreso vale preguntarse: ¿existirá alguna relación de causalidad del legado histórico sobre la pobreza que embarga, en especial, a algunas regiones? Cauca y Nariño tuvieron esclavismo y relaciones sociales de servidumbre, al igual que Chocó, que dificultaron su conversión al capitalismo. En este último departamento es de notar que los esclavos se dispersaron para dedicarse a la pesca y a la agricultura de subsistencia, mientras que la minería que prosiguió no dio lugar a una clase dirigente que viviera en el territorio y que pagara impuestos locales, organizara la administración pública y defendiera ante el Gobierno nacional las necesidades de la región en infraestructura (Bonet 2007). El latifundismo en la Costa Atlántica, la enorme desigualdad y relaciones también de servidumbre obstaculizaron su progreso económico, excepto en Barranquilla, ciudad que se nutrió de empresarios inmigrantes y se industrializó, algo que también sucede con Cartagena.

Bonet y Meisel (2006) encuentran que la geografía afecta el resultado de manera indirecta, por la forma en que determina el poblamiento en sí: climas malsanos como los de Chocó pueden contribuir a explicar que su clase dirigente no habitara ni organizara la vida urbana o departamental del territorio, al igual que los climas cálidos de la Costa Caribe. De otro lado, los grupos minoritarios

de indígenas y negros, que sí permanecieron en estas regiones, no cuentan con poder político suficiente para hacer valer sus reivindicaciones, lo cual invisibiliza sus pésimas condiciones de vida, restándoles «voz». Por último, el nivel de educación muestra correlación con la magnitud de la presencia del grupo colonizador y también con el ingreso, de tal manera que Bonet y Meisel concluyen que la inversión en capital humano es determinante para revertir los círculos viciosos de la pobreza en los que yace buena parte de las regiones del país.

Capítulo 15
Las teorías del desarrollo y la planeación

Un tema importante de la historia económica es el surgimiento de las ideas que inspiraron las políticas económicas, lo cual es especialmente interesante en un país como Colombia, que vivió de espaldas al desarrollo intelectual de Occidente hasta entrado el siglo XX. El país empezó a importar las teorías económicas modernas con las misiones extranjeras que llegaron en 1948 y en la década siguiente, pero pronto se dio una dinámica interna de creación de pensamiento analítico y de instituciones universitarias que comenzaron a producir un conocimiento más complejo sobre la realidad económica del país. Se enraizaron las distintas escuelas del mundo anglosajón y europeo, se apropió el pensamiento latinoamericano de la CEPAL y fue surgiendo la planeación económica en el país, que se debilitó finalmente con el predominio del conservatismo económico.

A. Teorías del desarrollo

Es claro que el diseño del banco central realizado por Edwin Kemmerer fue uno de los cimientos para el desarrollo ordenado del capitalismo de Colombia en el siglo XX. Al banco en sí hubo que hacerle modificaciones importantes para encarar la Gran Depresión, y su sentido inicial se fue perdiendo, en la medida en que sectores con acceso e influencia sobre el Emisor lograron que dirigiera créditos a su favor. En términos de pensamiento, los dirigentes colombianos pudieron aclarar que la emisión monetaria del

Banco de la República debía ser cuidadosamente dosificada para no repetir los desastres hiperinflacionarios que surgieron con las políticas de la Regeneración para financiar al Gobierno y las guerras civiles de fines del siglo XIX.

Las políticas económicas se orientan por teorías y creencias compartidas por los núcleos directivos de la sociedad. En Colombia, la economía como profesión se desarrolla tardíamente, reflejo del atraso cultural que se perpetuó a partir de la Regeneración y que la República Liberal (1930-1946) pudo comenzar a disipar con la recepción de emigrados españoles republicanos y unos pocos alemanes e italianos que diseminaron las modernas disciplinas de la historia, la antropología y la economía política. La Escuela Normal Superior fue la institución fundamental de donde surgieron con dificultad las ciencias sociales en el país, entre ellas, la economía, a partir de 1938.

Sin embargo, la práctica de la economía comenzó a surgir antes, cuando personajes como Alejandro López (1876-1940), Esteban Jaramillo (1874-1947) o Antonio García (1912-1982) adquirieron conocimientos en esta disciplina en universidades extranjeras o por procesos de autoaprendizaje. Cada uno de ellos enfrentó problemas de diversa índole: Alejandro López, que era ingeniero, comenzó a identificar la ineficiente organización del trabajo en el país y entendió la cuestión agraria como un legado de relaciones de servidumbre y derechos de propiedad extensivos que obstaculizaba la modernización del campo y el propio desarrollo del país (López 1976); Jaramillo aplicó los principios de la economía contracíclica desde el Ministerio de Hacienda durante el auge de los años veinte y en la Gran Depresión; García, a su vez, diseminó la doctrina proteccionista de Friedrich List, quien fuera el ideólogo de la unificación alemana y pensaba que la forma en que debía encararse la competencia de los países más desarrollados era mediante altos aranceles y la formación de monopolios industrial-financieros. Mientras que Alfonso López Pumarejo encarnó el reformismo de la República Liberal y adoptó los principios de intervención en la vida laboral para restarle conflictividad, Esteban Jaramillo fue un discreto ideólogo conservador que diseminó prácticas keynesianas, y Antonio García se convirtió en portavoz del movimiento nacionalista y popular de Jorge Eliécer Gaitán,

para acomodarse más tarde dentro del abortado proyecto populista de Rojas Pinilla.

Dos asesores que llegaron con las primeras misiones del Banco Mundial en 1948 y que fueron perseguidos por la extrema derecha norteamericana se quedaron en el país para dar inicio al pensamiento sobre el desarrollo económico colombiano. Lauchlin Currie asumió la nacionalidad colombiana y elaboró una obra que tuvo gran influencia entre los jóvenes economistas de la época y en la organización de los estudios de economía en el país, mientras que Albert Hirschman tuvo una influencia más limitada sobre el establecimiento liberal pero fue quizás más influyente que Currie en el mundo académico anglosajón y como consultor de muchos países.

Currie planteó en su informe del Banco Mundial la necesidad de crear un impuesto a la tierra que contribuyera a asignarla de forma racional; más adelante concibió la necesidad de un desarrollo desequilibrado impulsado por un sector líder como el de la construcción que diera empleo a los emigrantes del campo, aprovechando la existencia de su sistema financiero reprimido que podía liberarse ofreciendo tasas reales de interés a los ahorradores. Hirschman, por su lado, propuso implementar una reforma agraria que dividiera a los terratenientes modernos de los tradicionales y que finalmente diera lugar a un campesinado próspero que produjera más a menor costo y que sirviera de cimiento a la todavía frágil democracia colombiana y a un mercado interior más dinámico. Currie iluminó el programa de un gobierno conservador como el de Misael Pastrana, el cual implementó la estrategia del sector líder, facilitando el financiamiento de la construcción. Hirschman, entre tanto, inspiró la ley de reforma agraria de 1961, y Carlos Lleras profundizó su accionar entre 1966 y 1970. Desafortunadamente para el país, Hirschman pudo volver a la vida académica norteamericana superado el macartismo en Estados Unidos e hizo carrera en la Universidad de Princeton.

Una influencia mayor en las políticas de todos los países latinoamericanos en los años cincuenta fue el pensamiento de Raúl Prebisch (1901-1986), quien desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) justificó las políticas de protección arancelaria e intervención estatal para impulsar la industriali-

zación. Una misión de esa institución elaboró las primeras cuentas nacionales históricas del país, haciendo una gran contribución al conocimiento sobre el carácter y el crecimiento que había obtenido la economía colombiana desde 1923. La CEPAL sedujo tanto al Partido Liberal como al Conservador, aunque este último fue más corporativo, en el sentido de planificar en concordancia con los gremios de la producción, y de extender el manto proteccionista a la agricultura, algo con lo que no estuvieron de acuerdo, entre otros, Jorge Eliécer Gaitán y Antonio García.

En otros países, especialmente del Cono Sur, el mensaje de la CEPAL fue entendido como de industrialización forzada, reduciendo los ingresos de los exportadores con medidas revaluacionistas que beneficiaban a los industriales, a la vez que se imponían controles de precios a la agricultura. Era la ciudad contra el campo, la industria contra la agricultura de exportación. En Colombia las políticas que instauraron el modelo corporativo conservador se convirtieron en un compromiso entre los dos partidos tradicionales y no cambiaron durante el Frente Nacional. Hubo entonces protección tanto para la industria como para la agricultura y respeto por los ingresos de los cafeteros, que tendieron a influir las políticas del banco central y del Ministerio de Hacienda en la adopción de medidas devaluacionistas. Así, la industria y la agricultura se asociaron contra todos los consumidores.

La CEPAL y las misiones del Banco Mundial coincidieron en la necesidad de la planificación económica, y ésta se volvió política de Estado desde los inicios del Frente Nacional. Los economistas comenzaron a desempeñar un papel cada vez más influyente, y se habló de que cada gabinete ministerial debía combinar técnicos con políticos. La cartera de Hacienda fue ocupada casi sistemáticamente por economistas doctorados en el exterior, y fue, por lo general, una influencia benéfica para mantener los equilibrios macroeconómicos del país en relativo orden y frenar los excesos de gasto o de emisión monetaria.

El pensamiento de la CEPAL interpretaba a Keynes aplicado a economías subdesarrolladas, en donde prevalece un desequilibrio estructural en el comercio exterior, originado en términos de intercambios desfavorables y permanentes para lo que llamaron la periferia. Se generaban así excesos de oferta de materias primas

que escasamente podían ser eliminados. De esta manera, las ganancias en productividad de la periferia eran apropiadas por el centro, a través de los bajos precios de sus productos de exportación. En consecuencia, la superación del subdesarrollo pasaba por la industrialización y el marchitamiento de la producción de materias primas para el centro. Otro desequilibrio estructural estaba dado por el atraso de la agricultura, la cual era incapaz de atender la demanda urbana y producía inflación de tipo permanente. La forma de eliminar la inflación era entonces la reforma agraria. Se explicó que la inflación era de carácter «estructural», resultado de la puja distributiva entre distintos sectores, y el mensaje fue que había que convivir con ella, a lo cual se agregó la necesidad de mantener políticas monetarias expansivas todo el tiempo. La crítica a la CEPAL partió del análisis de las series largas de términos de intercambio, que tendían a moverse cíclicamente a favor de las materias primas en momentos de auge de la economía internacional y a retroceder en las recesiones. Por lo demás, países con instituciones amigables al desarrollo económico como Canadá, Australia y Nueva Zelanda habían prosperado apoyándose en sus recursos naturales, mientras que los latinoamericanos habían desperdiciado oportunidades de precios favorables para sus exportaciones, y su crecimiento se había deteriorado por la inestabilidad política y la de sus reglas de juego.

Keynes había pensado la economía por medio de equilibrios parciales, en la que se ajustaba la oferta a la demanda por tanteos. Cuando se estaba lejos de la ocupación plena, la política fiscal debía ser expansionista y financiarse con deuda pública y no con emisión primaria. La baja rentabilidad del sistema se contagiaba a la tasa de interés, que era incluso negativa en la depresión, con lo cual el Gobierno podía financiar de manera muy barata obras públicas que contribuyeran a una mayor utilización de la capacidad productiva hasta que se normalizara la situación. Una vez llegado a ese punto, se puede concluir, debía detenerse la política fiscal expansiva y ajustarse al ciclo productivo: obtener superávits fiscales durante los auges y déficits durante las recesiones.

La interpretación latinoamericana —y, en verdad, la de casi todas las vertientes keynesianas del mundo desarrollado— fue, por el contrario, de una laxitud creciente de la política monetaria.

Para América Latina, el relajamiento fue mayor porque suponía una situación de desequilibrio estructural, a la que le correspondían unas políticas monetarias y fiscales siempre expansivas. Mientras en el mundo desarrollado se produjo el fenómeno de la estanflación (una combinación de estancamiento económico e inflaciones bastante altas), en América Latina esta interpretación fue desastrosa para los países del Cono Sur, y para Brasil y Perú, que no midieron las consecuencias de expandir su gasto público, financiado con emisiones monetarias desbocadas, lo cual los llevó al terreno de la hiperinflación y al consecuente colapso de sus economías y de sus monedas. En Colombia los equilibrios macroeconómicos no fueron tan vulnerados pero sí se pensó de manera similar, especialmente durante la vigencia de la Junta Monetaria (1963-1991), cuando se emitía dinero en exceso hasta alcanzar inflaciones del 30%, momento en el cual se hacía un ajuste tanto monetario como fiscal. Se toleraron inflaciones promedio del 24% durante ese período, que fueron contraproducentes para el crecimiento económico, pues nublaron los precios, conduciendo a una deficiente asignación de los recursos y, consecuentemente, a malas decisiones de ahorro y de inversión.

Pero la explicación de por qué se generaron profundos desequilibrios macroeconómicos no reside tanto en la teoría económica aplicada en los terrenos monetario y fiscal, sino en la economía política de la región. En efecto, grupos corporativos surgidos del obrerismo y del Ejército en Argentina pretendían, arropados en una ideología nacionalista, forzar la industrialización expropiando el excedente de los exportadores de carne y granos, para lo cual hicieron una política que reprimía las importaciones, lo cual revaluaba la tasa de cambio, mientras que las divisas eran asignadas y subsidiadas por el Gobierno, que practicaba el control de cambios. Aunque los planes funcionaron durante un tiempo, finalmente acumularon desequilibrios que arruinaron la economía argentina. En otros países, las ideologías nacionalistas justificaban golpes militares que ejercían intervenciones excesivas para favorecer intereses estrechos, produciendo posteriormente crisis financieras primero y generalizadas después, como sucedió en Brasil, Chile, Uruguay y Perú. En términos políticos, el populismo promovió la movilidad social de las capas medias y prestó identidad y

participación en política a las masas mestizas e indígenas, desactivando las bases de la insurgencia abierta.

En Colombia, el populismo se frustró, al menos temporalmente, con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, y los sindicatos de trabajadores y cooperativas de pequeños productores nunca tuvieron acceso al poder político. El equilibrio político con el que comenzó la industrialización y que defendió los intereses de los cafeteros se mantuvo, dando un sesgo devaluacionista a las políticas económicas, o sea que nunca les fue disputado el excedente. Fue cierta capacidad de flexibilizar los instrumentos lo que permitió que la volatilidad de la economía colombiana fuera relativamente baja durante el siglo XX, y eso, de por sí, es un activo. El reformismo liberal de los años treinta intentó aumentar la participación de la población como ciudadanos y otorgó derechos sindicales y a la propiedad de la tierra. La fuerte oposición conservadora a estas políticas finalmente estalló en una guerra partidista y civil de enormes consecuencias. El orden social colombiano no pudo pasar del nivel de acuerdos entre las élites, y cuando se trató de involucrar a los grupos subordinados, los conflictos no se hicieron esperar.

El asesinato del líder popular Jorge Eliécer Gaitán desencadenó una guerra civil (1948-1958). El programa de Gaitán, a su vez, era promover la participación popular en la política, oponerse a la protección, sobre todo la del sector agrícola que había impuesto el gobierno conservador, y buscar un mayor gasto en salud y educación para ampliar sus coberturas. La derrota del populismo ha sido saludada por algunos como la razón por la cual el capitalismo colombiano no tuvo fuertes desequilibrios macroeconómicos, en especial hiperinflaciones, que surgen precisamente cuando algunos sectores pretenden depredar las rentas de otros.

El surgimiento de un gobierno militar con inclinaciones populistas (1953-1957) cambió la percepción de la ciudadanía sobre la posibilidad de una alternativa de poder, algo que se frustró en 1970 cuando la ANAPO perdió las elecciones de una manera cuestionable, lo cual dio lugar a un movimiento guerrillero con esta inclinación (el M-19). En todo caso, el surgimiento de las FARC seis años antes y del ELN por la misma época fue un precio que debió pagar la sociedad colombiana por no contar con avenidas adecuadas de representación de intereses sociales y con un nivel de tribu-

tación adecuado que, conjuntamente con su gasto bien aplicado a las necesidades de la población, hiciera menos desigual al país.

El subyacente teórico de los asesores internacionales y de muchos de los economistas que se doctoraron en los países anglosajones fue una combinación de la economía keynesiana de intervención indirecta del Gobierno en los mercados monetarios y cambiarios, por un lado, con la teoría neoclásica que abogaba por la libertad económica y un Gobierno lo más reducido posible, teoría a la cual sus opositores llamaron neoliberalismo. Estas vertientes chocaron siempre con las visiones populistas, marxistas o dependentistas, que promulgaban una fuerte intervención directa del Gobierno no sólo en los mercados sino en la producción y en la distribución del ingreso, justificando la vulneración de los derechos de propiedad de los ricos y, con ello, de cualquier agente.

La discusión de los años sesenta estuvo marcada por la influencia de la Revolución Cubana, la cual puso al orden del día dos vertientes de pensamiento contrapuestas que a veces se combinaron: el marxismo y el dependentismo. El antecedente del marxismo en Colombia fue la obra de Luis Eduardo Nieto Arteta, quien hizo interesantes estudios de historia económica y evaluó el impacto del café en el desarrollo económico del país. El dependentismo fue una radicalización de las posiciones de la CEPAL, a la que se añadió una concepción estancacionista y traumática que preveía el colapso del capitalismo y su reemplazo por el socialismo. Mario Arrubla y Estanislao Zuleta, dos intelectuales autodidactas, contribuyeron a darle un vuelco a la cultura universitaria del país, no sólo introduciendo estas posiciones radicales en economía e historia económica sino incitando intensos debates y cautivando a un público grande de jóvenes, al importar el pensamiento europeo contemporáneo. Thomas Mann, Sigmund Freud, Jean-Paul Sartre y los demás existencialistas fueron traducidos, comentados y diseminados por el grupo de Arrubla y Zuleta, el cual incluía a Jorge Orlando Melo y Álvaro Tirado, en un medio muy atrasado, confesional e incomunicado hasta ese momento del resto del mundo. Es muy informativo que este movimiento se dio al margen del currículo de todo el sistema universitario de la época, que después fue modificado a fondo por las ideas que produjo.

En la década siguiente se puede advertir el resultado de la profesionalización de la economía y de la modernización del pensamiento que circulaba en los medios académicos. La Universidad de los Andes adapta los estándares norteamericanos, aunque también es muy influida por el debate nacional, mientras que las propuestas curriculares de Currie encuentran eco en la escuela de la Universidad Nacional, cuyo fundador había sido precisa y antagónicamente Antonio García. El pénsum de esta escuela combinaba el marxismo, la macroeconomía keynesiana, las vertientes de economía alternativa (neorricardianismo, postkeynesianos), y no faltaban la teoría neoclásica ni la influencia de la obra de Currie, la cual era difundida por sus estudiantes, ahora convertidos en profesores después de haber estudiado en el exterior.

Un centro de estudios o *think tank* privado, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), se organiza en 1970 bajo el modelo del Brookings Institution, dotado de independencia frente a gremios y Gobierno. Fedesarrollo se nutre de los doctores e investigadores que se van formando en el exterior y en el país, y en la institución se combinaron dos de las vertientes analizadas: keynesianos estructuralistas (Ocampo y Perry) y neoclásicos (Rodrigo Botero, Miguel Urrutia, Roberto Junguito y Mauricio Cárdenas), unos propugnando un grado mayor de intervención estatal y de políticas siempre expansivas, los otros reduciendo la intervención estatal, más celosos de preservar los equilibrios macroeconómicos y de mantener una baja inflación.

La economía neoclásica era también cultivada y aplicada por un creciente número de investigadores que elaboraron una extensa literatura en el Banco de la República en los años noventa. Las políticas monetarias en los años ochenta y principios de los noventa estuvieron justificadas por Milton Friedman de la Universidad de Chicago, con la regla burda de que la oferta monetaria debía aumentar de acuerdo con un crecimiento moderado de la economía, más un margen pequeño de inflación. Pero la realidad colombiana era distinta, pues se toleraban inflaciones con un promedio del 25%, y se esperaba crecer por encima del 6%, algo que en muy escasas ocasiones se lograba. Con el mandato constitucional de reducir la inflación a partir de 1991, el Banco de la República se orientó por una teoría neokeynesiana, la cual promulgaba

que la política monetaria debía ser contracíclica, adoptando el régimen de inflación objetivo que anunciaba una meta de inflación y utilizaba sus instrumentos, en especial su tasa de interés, para obtener la meta: si la economía estaba creciendo y se recalentaba, incrementando la inflación, había que hacer contracción monetaria y subir la tasa de interés; si, por el contrario, la economía crecía por debajo de su potencial y la inflación caía, el banco central debía reducir su tasa de interés.

Una última corriente que alcanza a mostrar algunos resultados es la nueva economía institucional, la cual insiste en temas como la debilidad del Estado, que le impide a éste ejercer el monopolio sobre los medios de violencia, debilidad causada a su vez por una escasa tributación, sobre todo de propietarios de tierra, que ostentan derechos de propiedad extensivos y difíciles de defender. Las instituciones legadas por España mantienen alguna influencia sobre la organización moderna del Estado colombiano y también sobre las mentalidades de sus ciudadanos, pero se han transformado profundamente. La vulneración de derechos de propiedad por parte de los grupos ilegales causa también una caída de la inversión y reduce el potencial de crecimiento de la economía. Por último, algún exponente de esta corriente concluye que la corrupción que contiene la política clientelista puede ser más costosa que las mismas políticas populistas que la reacción conservadora de los años cincuenta aplastó (Robinson 2007).

B. La planeación en Colombia[12]

La experiencia del control de cambios y la expansión monetaria durante la Gran Depresión de los años treinta —que en todas partes sembraron dudas sobre la capacidad de los mecanismos de mercado para propiciar el crecimiento—, así como las intervenciones estatales impulsadas por las necesidades del país frente a las limitaciones a su comercio que le impuso la Segunda Guerra Mundial, se combinaron para albergar un consenso político sobre

[12] Esta sección es un extracto de un texto de Enrique López Enciso de *La agricultura colombiana en el siglo XX*, actualizado en 2009.

la conveniencia de tener instrumentos públicos de planificación racional de la actividad económica. La República Conservadora combinó la alta protección a la agricultura y a la industria con un sistema de banca central de fomento por medio del crédito subsidiado y, además, con la ampliación de las actividades del Instituto de Fomento Industrial (IFI), la nacionalización de la Concesión de Mares, la fundación de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y el establecimiento de la siderúrgica de Paz de Río como escalones que conducían a la industrialización del país, desde una concepción dirigista que se adaptó del régimen falangista de Francisco Franco en España. Los gobiernos del Frente Nacional y los que le siguieron continuaron con el modelo conservador de protección, autarquía y fomento crediticio, ahora con una visión más keynesiana y liberal, si se quiere, pero siempre inspirada por la CEPAL. Cada uno de los gobiernos frentenacionalistas elaboró planes que debían, en teoría, acelerar el desarrollo nacional y atender las demandas de servicios públicos, educativos y de salud de la población.

El entorno propicio a la planificación se explicaba por las implicaciones de política económica de los modelos y las hipótesis de los economistas del desarrollo de la época, las cuales presupuestaban una fuerte acción estatal. En el mundo, dicho enfoque fue el resultado de la labor de los economistas, una vez que el tema del desarrollo les fuera cedido después de la Segunda Guerra Mundial, en la medida en que los gobiernos independientes de los países en desarrollo buscaban asesoría para la aceleración de su crecimiento económico (Meier 2002).

El debate sobre el sector agrícola en la segunda mitad del siglo giró alrededor del diagnóstico realizado por la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) dirigida por Currie. La desproporción entre el número de habitantes de las áreas rurales y su baja productividad fue interpretada por la Misión como uno de los problemas centrales de la economía colombiana. Se consideraba que la utilización de las mejores tierras en ganadería era antieconómica e inferior al óptimo. Una de las principales propuestas era un impuesto progresivo a la tierra para presionar a los terratenientes a intensificar el cultivo de la tierra subutilizada o a vender la que utilizaban de manera más ineficiente, para con

ello propiciar el abaratamiento y la reducción de la renta del suelo, todo acompañado de una estrategia general para generar una rápida migración de la población campesina hacia las ciudades.

Currie estaba convencido de que la producción agrícola se podía incrementar con muy poca o ninguna mano de obra adicional y que el problema agrario era más el minifundio que la gran propiedad. El énfasis de la acción estatal debería recaer, consecuentemente, en el desarrollo de una agricultura moderna que aprovechara las grandes escalas de producción y en la promoción de la agricultura de exportación. En ese sentido, para Currie la despoblación de las áreas rurales era un fenómeno deseable, una consecuencia necesaria del desarrollo económico y social (Sandilands 1990).

Esta visión fue muy cuestionada por los liberales y la izquierda, pues iba en contravía de la defensa del modo de vida campesino, sacudido por la violencia, y que requería de una política compensatoria y protectora por parte del Estado, basada en una reforma agraria que buscara mayor equidad en la distribución de la renta, visión que aparecía como predominante en el país. El riesgo de la estrategia de Currie era que la política económica contribuyera a generar una enorme población urbana desempleada o subempleada, en lo que finalmente se calificó como el «sector informal», y eso pesaba en la visión de los que pretendían frenar la emigración del campo hacia la ciudad, preocupados por la fuerte expansión demográfica que venía sacudiendo a la sociedad.

Los planteamientos del BIRF no se convirtieron en propuestas oficiales de desarrollo sino hasta mucho tiempo después. Sería el plan de desarrollo de Lleras Camargo el que produciría un replanteamiento de la acción estatal y de las metas de la política económica, tomando los elementos intervencionistas surgidos en la República Conservadora pero adaptándolos a un consenso bipartidista que no fue operativo inmediatamente. Su importancia se encuentra en que retomó ideas de intervención, apoyadas en el clima internacional favorable a ese tipo de acciones. También definía los aspectos de fondo sobre los cuales existiría un acuerdo entre los diferentes actores de la vida nacional, y, por esa razón, fue acogido plenamente por el primer gobierno del Frente Nacional. Como afirmó el presidente Lleras Camargo: «El programa de

desarrollo es un esfuerzo para integrar la sociedad colombiana». Y agregó: «El propósito, más que el de producir un cambio total en el estilo de desarrollo prevaleciente, es el de impulsar y racionalizar ese estilo» (citado por Powel 2002). Lleras Camargo también abogó por una política de población al advertir los peligros de la «explosión demográfica», como se le llamó entonces, pero como se mencionó más atrás, ésta fue implementada por medio de organizaciones privadas.

Casi al mismo tiempo con la divulgación del plan de gobierno, se dio a la luz pública la *Operación Colombia* de Currie. El Gobierno rechazó formalmente la propuesta y optó por el Plan Decenal. En el ambiente quedó, sin embargo, la idea de que no se había decidido con un criterio técnico sino político. La *Operación Colombia* había sido acogida con entusiasmo por dos sectores políticos tan disímiles como el ala laureanista del Partido Conservador y el sector del liberalismo que seguía a López Michelsen —el Movimiento Revolucionario Liberal—, algo que era connatural al talante regresivo de varios de los ideólogos que acompañaron este movimiento. El inesperado apoyo a los planteamientos de Currie reflejaba la búsqueda de un discurso económico alternativo que empezaba a confrontar las propuestas del Frente Nacional, imbuidas de los planteamientos de la CEPAL. Estos planteamientos se expresaron por medio de la estructura lógica y discursiva de los planes de desarrollo económico. Sería Lleras Restrepo quien nuevamente daría impulso a la planificación del desarrollo. A partir de 1970 cada administración va a presentar su propio plan de desarrollo, con el ánimo de expresar su orientación económica.

En la década del sesenta el problema del desempleo urbano cambió la agenda de las autoridades económicas y de los partidos políticos. Su creciente importancia se sumó a las tensiones sociales en el campo y a la aparición de movimientos populistas como la ANAPO, y grupos guerrilleros como las FARC, el ELN y el EPL. La discusión se desplazó para concentrarse en la forma de abordar el problema del empleo y de la evolución de las estructuras agrarias. El pensamiento reformista triunfó en ese momento y se adueñó de la escena. También se dio una coincidencia en las estrategias de desarrollo y, en particular, en la visión de retener a la población en el campo para no agravar los problemas sociales. Para ello, sería

preciso reducir la diferencia entre el ingreso rural y el urbano, mediante la redistribución de los beneficios sociales por medio de la acción del Estado. Aquí cobra especial importancia la reforma agraria, buscando el apoyo político de sus usuarios campesinos, y la movilización de recursos gubernamentales, a fin de impulsar la utilización de técnicas intensivas en trabajo en todos los sectores productivos (Martínez 1986).

El *Plan de las Cuatro Estrategias* de la administración Pastrana Borrero (1970-1974) se apartó de la tradición frentenacionalista, pues se basó en los planteamientos sobre el desarrollo económico de Currie. El objetivo del crecimiento podía alcanzarse con el impulso que proveerían el sector de la construcción y el de las exportaciones. Los fondos para financiar la construcción estaban dormidos por la atrofia del mercado de dinero, causada por el sistema de crédito dirigido con tasas administradas y negativas. Bastaba con otorgar un rendimiento real a los ahorros del público por medio de un sistema de indexación de las deudas para que éstos se multiplicaran, lo que evidentemente probó ser un acierto.

Las estrategias complementarias eran el incremento de la productividad agrícola y el mejoramiento de la distribución del ingreso. Sacar adelante la estrategia para la agricultura permitía, a su vez, el éxito de las otras dos, posibilitando la expansión de las exportaciones y el desarrollo de actividades urbanas mediante la reducción de sus costos en materias primas agrícolas y en bienes salariales. Para la distribución de la tenencia, considerada sorprendentemente como un elemento de la estrategia, se tenía el criterio de «tamaño eficiente», que era la base de los aumentos en productividad. Por ello, «una racional distribución de la tierra, que además tenga en cuenta climas, regiones y productos habrá de contribuir al incremento en productividad de nuestras explotaciones agrarias» (DNP 1972, XIII). La cuarta estrategia buscaba alcanzar una equitativa distribución del ingreso mediante instrumentos fiscales y políticas de bienestar social. El plan sólo tuvo realmente dos años para funcionar, ante los titubeos del Gobierno para adoptar las controversiales propuestas, debilitado como estaba desde el comienzo de su mandato por las sospechas sobre su victoria en las urnas y acosado por una aguda crisis social. El plan,

a pesar de lo tardío, dejó una huella profunda sobre el desarrollo posterior de la economía colombiana.

La administración López Michelsen (1974-1978) planteó abiertamente en sus inicios la introducción de más elementos de mercado libre en su plan de desarrollo, con lo cual se diferenció de sus antecesores. En el plan de desarrollo *Para Cerrar la Brecha* (DNP 1975), el propósito esencial era elevar el nivel de vida de la población menos favorecida, además de estabilizar la economía y eliminar los subsidios indiscriminados. En este caso, se planteaba una crítica de fondo al modelo que había seguido el país desde la gran crisis, con una referencia especial a la tradición intervencionista y al plan de desarrollo del gobierno anterior:

> Desde los años treinta el país ha tenido el mismo Plan de Desarrollo. Este consistió en un apoyo decidido y una alta protección al sector moderno de la economía. Los mecanismos para lograr esto iban desde la alta protección aduanera de la industria y las prohibiciones de importación de bienes producidos en el país, hasta la concentración de la inversión pública en servicios sociales en las grandes ciudades y en Bogotá, en particular. El Plan de Desarrollo que se presenta ahora en el Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado. (Citado por Flórez 2002, 116)

Para cerrar las brechas se debía liberar y fortalecer el mercado financiero y lograr un patrón de crecimiento hacia afuera. Por ende, era necesario llevar a cabo una reforma financiera y una reforma fiscal, así como liberar el comercio exterior. Esto era un reflejo tardío de una tendencia que se observaba en la discusión internacional sobre el desarrollo, y cuya difusión en Colombia había sido aplazada por el vigor del debate local entre los seguidores de la CEPAL y los de Currie. Sin embargo, el gobierno de López se diferenció de las propuestas de Currie fustigando su reforma financiera, cuando en el fondo debía existir una identidad de propósitos, como era propiciar la profundización de los mercados. Mientras tanto, en los años setenta en el mundo entero se criticaban desde diversos ángulos las propuestas planificadoras de los primeros modelos de desarrollo, ante el fracaso evidente del

keynesianismo en la obtención del pleno empleo de las economías capitalistas intervenidas por sus gobiernos, al tiempo que la inflación que acompañaba las políticas keynesianas se volvía un problema mayor en todas las economías desarrolladas.

Por esa época se había dado un viraje de fondo en el eje de la política agropecuaria. Se pasó de la preocupación por la tenencia y el ingreso rural de la década de los sesenta, a la problemática de la productividad y el estímulo a la agricultura comercial. Estos lineamientos fueron plasmados en las leyes 4ª y 5ª de 1973, así como en la Ley 6ª de 1975. El cambio de actitud fue propiciado por las amplias movilizaciones campesinas de los años setenta, que utilizaron el aparato organizativo de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, apoyada por el gobierno de Lleras Restrepo.

La ponencia de Indalecio Liévano Aguirre a la Ley 5ª es interesante de por sí. El argumento de fondo es que el sector agropecuario fue víctima del sesgo que tenía la política económica a favor del sector industrial: «Porque la Colombia campesina y marginada necesita mejorar las condiciones de vida de los habitantes del agro, lo cual corresponde a la reforma agraria en curso, y completar la infraestructura y el equipamiento tecnológico de la agricultura colombiana, objetivos que requieren grandes aportes de capital. Así parecen haberlo entendido los sectores de la propia industria, como lo indica la reciente declaración del presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), en la cual destacó la necesidad de 'llevar la sociedad anónima al campo'. No se refería, como es natural, al simple andamiaje jurídico de esa sociedad, sino a la transferencia de capitales de la inversión al agro, transferencia que está en mora de efectuar la empresa privada colombiana» (1971). Liévano no hacía ningún análisis cuantitativo de las transferencias que recibía el sector agropecuario, en virtud de que, al igual que la industria, recibía un elevado grado de protección y créditos subsidiados, que se combinaban además con su bajo nivel de tributación o la ineficiencia que mostraba la poca intensidad de la explotación de la tierra.

La Ley 6ª, promulgada por López Michelsen, fue llamada también de Aparcería, y legislaba sobre «los contratos de participación en productos agrícolas y otras formas de explotación de la tierra». Los incentivos para liquidar las formas antiguas de arriendo campesino fueron retirados, aunque ya esas formas estaban muy disminuidas a lo largo de todo el país, así que la medida operó más bien como un mensaje para reafirmar los derechos de propiedad existentes en el campo colombiano y, en algunos casos, para utilizar familias campesinas como vigilantes de los predios, cosechas y ganados de las fincas.

López fue coherente con sus planteamientos de campaña con respecto a terminar la reforma agraria, lo cual fue compensado con una política de desarrollo rural. En el diagnóstico se consideraba que en el campo se concentraban las familias más pobres y que era en donde se generaba más empleo. Ante el fracaso de la reforma agraria, era necesario cambiar de estrategia: más que estimular el acceso a la tierra de las economías campesinas, se trataba de dotarlas de una buena capacidad empresarial, lo cual se lograría a través de asistencia técnica y de capacitación, acompañada de mejores servicios básicos sociales y de la infraestructura adecuada.

No duró mucho el recurso al planteamiento internacional sobre el desarrollo y la planeación. La administración Turbay (1978-1982), con su *Plan de Integración Nacional* (PIN), concentró su interés en sectores de infraestructura y en la recuperación de una mayor autonomía en las regiones. El plan de desarrollo fue en realidad un ambicioso programa de inversión pública que aprovechó el cambio en las condiciones financieras internacionales. El PIN se pudo financiar con crédito externo y aprovechó las posibilidades que brindaba al país la bonanza cafetera. El drama, en este caso, fue que se redujeron el esfuerzo y la disciplina de ahorro doméstico para la financiación de la inversión pública, y la administración recurrió a un sustancial endeudamiento externo (Garay 1991), mientras construía enormes proyectos en energía, aeropuertos y estadios.

La política agropecuaria profundizó en algunos aspectos lo que se había hecho en el gobierno anterior, en el sentido de ampliar y fortalecer el programa Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Programa de Alimentación y Nutrición (PAN). Sin embargo, comienza a hacerse en este gobierno un cuestionamiento a la permanencia de esos programas dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Sólo más adelante, al ganar fuerza este diagnóstico, terminan siendo trasladados al Ministerio de Agricultura.

Más adelante, en 1981, el DNP decidió fusionar las direcciones generales del PAN y del DRI en este último.

La administración Betancur (1982-1986) es un ejemplo de un gobierno sin plan. En teoría, su plan de desarrollo, conocido como *Cambio con Equidad*, buscaba como objetivo de corto plazo la reactivación económica, con énfasis en la política de vivienda popular, y proponía una serie de alternativas de políticas sectoriales dirigidas a la industria y a la agricultura. Sin embargo, la agudización del problema fiscal, como una secuela del crecimiento de gasto público del gobierno anterior, llevó al abandono del eje del plan: la equidad. Para llegar a esa situación se debió pasar por la experiencia de una frustrada reforma tributaria, declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Al cerrarse ese camino, el Gobierno optó por devaluar, hacer un drástico ajuste fiscal y, por esa razón, recortar sus programas de gasto social, especialmente, la educación y la «vivienda sin cuota inicial» (Palacios 1995).

Un cambio importante que se dio en el plan de desarrollo de la administración Betancur, con relación a sus antecesores, fue la incorporación de una estrategia de pacificación, el *Plan Nacional de Rehabilitación* (PNR). Con este programa se hacía un reconocimiento oficial de la magnitud que estaba alcanzando la problemática de la violencia en el campo, al tiempo que la reforma agraria perdía importancia como política pública. El PNR era una estrategia para la pacificación de las áreas agobiadas por la violencia, especialmente guerrillera. La idea era generar presencia del Estado en esas zonas, con el argumento de que la violencia se originaba en la ausencia de instituciones cívicas y públicas.

Por su parte, el gobierno Barco (1986-1990) plasmó en su *Plan de Economía Social* una idea expuesta repetidas veces en la campaña presidencial: el crecimiento debe tener una función social y el desarrollo social debe ser factor esencial de crecimiento. En consecuencia, en el plan se combinaban dos estrategias básicas: la del desarrollo social y la del crecimiento económico. En el *Plan* del gobierno Barco se retomaron los programas PAN, DRI y PNR, diseñados en administraciones anteriores; se reformaron, y con ellos se articuló una estrategia de lucha contra la pobreza tanto rural como urbana. En otro plano, se planteaba la modernización del sector agropecuario como un objetivo general de política. Para ello sería necesario

estimular la inversión privada por medio de la reestructuración del sistema de precios, elevar los márgenes sobre costos y subordinar la política de importaciones a la protección de la producción interna. El aspecto novedoso de la política sectorial se encontraba en el interés por crear expectativas atractivas para la iniciativa privada, buscando que fueran el sistema de precios y el mercado los que definieran lo que se produce, cómo se produce y dónde.

Al finalizar el gobierno Barco comenzaba a abrirse una iniciativa para racionalizar el comercio exterior colombiano, la cual se constituiría en el primer paso hacia las reformas económicas que posteriormente llevaría a cabo el gobierno de César Gaviria[13]. Esta iniciativa, que en realidad poco tenía que ver con los planteamientos originales del plan de desarrollo, buscaba reactivar el dinamismo del sector productivo por medio de un aumento en la eficiencia, a través de la introducción de una mayor competencia externa. Se tomaron medidas preventivas, como una alta devaluación que minimizara el efecto de la futura apertura, pero esto contribuyó a que la inflación alcanzara cotas por encima del 30% en 1990 y 1991. Con ese resultado inesperado, las medidas tuvieron pocos efectos en la mejoría de la competitividad del país, con lo cual las consecuencias de la apertura se sintieron plenamente.

El gobierno Gaviria retomó la iniciativa de la apertura económica, combinada con una democratización del sistema político, dentro de un contexto de desmovilización de varios grupos guerrilleros, como salidas para la debilitada economía colombiana. Las reformas se llevaron a cabo por medio de iniciativas legislativas, cambios constitucionales, decisiones políticas y actos administrativos que cambiaron las reglas del juego tanto del quehacer económico como político, y significaron una profunda ruptura con las tradiciones, convenciones e instituciones del pasado (Hommes 2002). En el marco de las reformas, en la Constitución de 1991 se establece que los planes de desarrollo deben elaborarse dentro de unos plazos bien definidos. Su contenido debe ser evaluado por la

[13] El 22 de febrero de 1990, meses antes del comienzo de la administración Gaviria, se presentó y se aprobó por el CONPES el documento DNP-2465-J, «Programa de internacionalización de la economía colombiana y modernización de su aparato productivo».

sociedad y, finalmente, aprobado por el Congreso. El proceso es en realidad muy engorroso, y todo se reglamenta formalmente. El plan debe constar de dos partes, una general, donde se exponen los objetivos y estrategias, y otra que es una lista de las inversiones con sus respectivos presupuestos. La Constitución creó un Consejo Nacional de Planeación, cuya función es asesora. Además, la Constitución ordena que la elaboración del plan por parte del Gobierno (principalmente, el DNP) deberá tener la participación de este Consejo y del Consejo Superior de la Judicatura. Como el Ejecutivo elabora el plan y la rama legislativa lo aprueba, se incluye a la rama judicial, para que no quede por fuera. El plan así elaborado debe presentarse al Congreso máximo en seis meses después de posesionado el Presidente. Existe una discusión jurídica sobre la fuerza de ley que tienen las dos grandes partes del Plan: la general y el Plan Nacional de Inversiones (Montenegro 1995).

En el balance económico del cuatrienio Gaviria se afirmaba que la ambición del Gobierno era sepultar el modelo de desarrollo intervencionista y cepalino e instaurar, en cambio, un modelo abierto, sujeto a la competencia, con mayor equidad y oportunidades para los ciudadanos (Hommes *et al.* 1994). Durante ese proceso se borraron las fronteras tradicionales entre las agendas del Ministro de Hacienda y el Director de Planeación Nacional. En un primer momento, las políticas sectoriales, cuyo diseño había sido una de las labores tradicionales de la planeación, desaparecieron. Se razonó que no se debían diseñar políticas que apoyaran, con recursos financieros o con normas, a algunos grupos específicos de industrias consideradas como estratégicas para el desarrollo productivo. La idea, por el contrario, era diseñar y llevar a cabo estímulos neutrales entre sectores, tamaños y regiones, orientar la acción del Estado a preservar un entorno macroeconómico estable y a estimular el cambio tecnológico y la competencia. Ello se oponía a una larga tradición de política clientelista sustentada en los gremios de la producción y en las familias que gozaban de influencia tradicional, para que el Gobierno dispensara favores a título personal o corporativo. Se incluyó a la agricultura, la cual siempre había exigido un tratamiento de sector naciente en la estrategia general de apertura y de reformas institucionales. En este caso, la liberalización del comercio internacional se traducía en el desmonte de la intervención

tradicional del Gobierno a través de controles de importaciones, precios de sustentación y precios de cosechas.

Como consecuencia de la crisis agropecuaria que se desató entre 1991 y 1993, y el fuerte rechazo de los gremios agropecuarios a las políticas liberales, se nombra como ministro de Agricultura a José Antonio Ocampo, un economista de filiación neoestructural[14], que adopta una política activa que impulsa las acciones sectoriales, establece aranceles variables de acuerdo con el nivel de precios internacionales de cada producto y pone en marcha un plan de reactivación del sector, complementado con una política para el desarrollo rural campesino y una Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

En esta etapa se percibe una tensión entre las nuevas instituciones y aquellas concepciones que, como la planeación, son herencias del pasado intervencionista que han sobrevivido gracias a su inserción remozada en la nueva Constitución. El plan del gobierno Samper (1994-1998) es el primero después de la puesta en marcha del andamiaje institucional de la Constitución de 1991, y en su formulación se hace patente ese conflicto. *El Salto Social* de la administración Samper fue puesto a consideración de la sociedad civil dentro del espíritu modernizador de la Constitución de 1991. Con ese proceso se buscaba avanzar en la democratización política, en la participación ciudadana y en la superación del excluyente régimen político heredado del Frente Nacional. Pero el plan desborda cualquiera de los objetivos propuestos por sus predecesores y desde él prácticamente se pretende reconstruir al país. Mientras que en algunas partes se plantea que el objetivo del plan es la consolidación de las reformas económicas y políticas, en otras se concibe como una propuesta para la paz y una invitación a participar en un amplio proceso de reencuentro de todos los colombianos.

En medio de las dificultades se promulga el plan del gobierno Pastrana (1998-2002), del cual se puede afirmar que tenía pocas posibilidades de éxito ante una situación macroeconómica especialmente difícil. En esas circunstancias, la estabilización ma-

[14] Se trata de una escuela que utiliza la formalización matemática neoclásica con supuestos de corte intervencionista y proteccionista (*cfr.* Taylor 1989).

croeconómica «se convirtió no sólo en la prioridad del manejo de la política económica sino en un prerrequisito para la estrategia del desarrollo» (Cárdenas 2002). Adicionalmente, se optó por centrar el plan de desarrollo en torno a la paz, la cual fue el hilo conductor del proyecto de gobierno de la administración Pastrana. El plan de desarrollo *Cambio para Construir la Paz*, además de enfrentar limitaciones presupuestales, pasó por varias penurias más al ser declarado inexequible por la Corte Constitucional.

El plan de desarrollo de la primera administración Uribe (2002-2006) se llamó *Hacia un Estado Comunitario*, y combinó la seguridad democrática con un Estado participativo, concretado en los consejos comunitarios que organizaba cada fin de semana el mandatario, en cientos de municipios del país. En ellos se invitaba a las fuerzas vivas locales, se seleccionaban algunos líderes próximos a los partidos de gobierno, y se hablaba en detalle de los problemas locales, ante lo cual el Presidente interpelaba a cada uno de sus ministros para que los solucionaran perentoriamente. Más importante aún, el consejo era televisado y registraba una alta audiencia en la zona de influencia de la localidad. La sensación que dejaba entre millones de ciudadanos era que el Presidente escuchaba al pueblo y estaba atento a resolverle personalmente sus problemas, tipo padrino rural, incluida su vestimenta, aunque se estaba muy lejos en verdad de aplicar juiciosamente los recursos públicos para cumplir los objetivos.

El plan de la segunda administración Uribe (2006-2010) tiene como título una variación del título del de la primera: *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. En este plan se conjugó la consolidación de la política de seguridad democrática con la reducción de la pobreza, destacándose dos programas sociales de gran envergadura: el Sistema de Salud Subsidiado, que, entre otras cosas, socava la seguridad social, que demanda fuertes aportes de sus usuarios y patronos; y Familias en Acción, que es un programa asistencial permanente que tiende a alejar a sus beneficiados del mercado de trabajo. Hubo un claro sesgo del Gobierno a favor de la renta del suelo a través de un incremento en la protección del sector agropecuario y de la entrega de voluminosos recursos públicos en el programa Agro Ingreso Seguro, restándole el riesgo, el cual es componente fundamental del capitalismo o del principio schumpeteriano de que la creación destructiva es la ruta del capitalismo progresivo.

La evolución de la planeación en Colombia muestra una desviación con respecto a su objetivo central de ordenar las prioridades de inversión del país y de aplicar racionalmente los recursos del Estado a unos objetivos sociales y económicos claros. Por el contrario, cada plan aparece como una colcha de retazos que termina incluyendo partidas presupuestales para los miembros del Congreso afines al Gobierno, convirtiéndose en vehículo del clientelismo político y abandonando crecientemente su carácter técnico. Aun en otro sentido, y especialmente evidente durante los dos períodos de Álvaro Uribe, el plan se vuelve una herramienta del Ejecutivo para asistir y forzar a los gobiernos municipales y departamentales a que fomenten la agenda política de la Presidencia, incluido el uso que deben dar a sus propios recursos tributarios. Por último, el DNP aparece como hegemónico con sus equipos técnicos, en contra de los ministerios, que han sido desmantelados de equipos bien remunerados (Clavijo 2009). De tal modo, se ha debilitado considerablemente la propia intervención del Estado en la sociedad y en la economía, de acuerdo con la filosofía neoconservadora de reducir el tamaño del Gobierno, exceptuando sus funciones militares, las cuales se ven agigantadas, y las asistenciales, que garantizan su reproducción política.

Conclusión

La aparición de la economía como ciencia en Colombia es muy tardía y refleja el atraso cultural, que dificultaba que la más liberal de las ciencias se arraigara en un medio confesional. Sin embargo, la relación creciente con los países anglosajones y con Francia permite importar ese conocimiento, que después se comienza a propagar velozmente. Se desarrollan todas las vertientes relevantes para los países en desarrollo: el proteccionismo orgánico de Friedrich List, el keynesianismo cepalino, el desarrollismo de Lauchlin Currie, el marxismo y la teoría de la dependencia, para que al final adquiriera una mayor influencia la teoría económica neoclásica, que es de naturaleza conservadora.

Los planes de desarrollo, por otra parte, han sido bastante inefectivos. En fin, Colombia ha sido un buen ejemplo de una idea expresada por Amartya Sen en relación con los planes de desarrollo en el mundo. Para este autor, la decepción generalizada frente a éstos se encuentra en que se concibe a la humanidad como beneficiaria pasiva del Gobierno, y los seres humanos libres no son entendidos como motor de cambio dentro de una idea del desarrollo basado en la libertad (Sen 2002). Este rasgo central de los planes de desarrollo tiene su origen en una concepción paternalista y caritativa del Estado, que fue la base moral de la Constitución de 1886 y de la cual no se pudo desprender del todo la Carta de 1991 (Kalmanovitz 2002).

Capítulo 16
La economía política a fines del siglo XX: Constitución, conflicto interno y narcotráfico

Democracia limitada y narcotráfico

El resurgimiento del populismo, de la insurgencia y del narcotráfico marcó profundamente la historia de Colombia en el último cuarto del siglo XX. Hacia el final de los años sesenta, el ex dictador Rojas Pinilla se convirtió en una verdadera alternativa política a los partidos tradicionales, por medio de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), hasta casi ganar la elección presidencial de 1970. La juventud de la ANAPO y un núcleo de disidentes de la guerrilla comunista conformaron el M-19, argumentando que era imposible llegar al poder por medio del voto popular. De las milicias liberales legadas por La Violencia de los años cincuenta y, sobre todo, de su sector comunista, se conformó un grupo de autodefensa campesina que sería el germen de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y que quedaría latente durante los años setenta, para desarrollarse de allí en adelante. Las juventudes radicalizadas de inclinación católica darían lugar al Ejército de Liberación Nacional (ELN), comandado por los hermanos Vázquez Castaño, y en el que se destacó la figura del carismático cura Camilo Torres. Los estudiantes maoístas armaron el Ejército Popular de Liberación (EPL) y se fueron hacia el Urabá antioqueño.

Todos estos sectores compartieron la idea de que el campo político estaba sesgado a favor de los partidos tradicionales, y creyeron firmemente que la lucha armada era la única alternativa para alcanzar el poder, algo que la Revolución Cubana en el continente parecía verificar. Al mismo tiempo, la economía atravesaba por

malos ratos: insuficiencia de exportaciones en los años sesenta, crisis de la deuda latinoamericana en los ochenta, escasas oportunidades de inversión y bajo ahorro, todo lo cual redujo la tasa de crecimiento e hizo evidentes enormes poblaciones desempleadas y subempleadas, mucha desigualdad y miseria.

El derrocamiento del gobierno militar de Rojas Pinilla y su reemplazo por el Frente Nacional dieron lugar a una política de las élites colombianas de debilitar al Ejército y permitir que se autogobernara, con lo cual contó con muy pocos recursos y se precipitó en la ineficiencia. En 1990 se dedicaba sólo el 2% del PIB a la seguridad, por lo cual el control sobre la difícil geografía nacional era escaso. El crecimiento acelerado del negocio del narcotráfico en los años ochenta fue el otro ingrediente que catalizó el desarrollo de la insurgencia, en particular de las FARC, hasta tornarla en una amenaza seria para la seguridad de los ciudadanos.

El Estado parecía impotente frente a los grupos armados, a los que se sumaron poderosas organizaciones de narcotraficantes que ponían en jaque al sistema de justicia y lo desafiaban con actos terroristas de enorme violencia. Por su parte, los gobiernos de turno contemplaron avanzar procesos de negociación con los grupos armados políticos, al tiempo que intentaban fortalecer al Estado frente a la amenaza del crimen organizado. Una vez que el M-19 y el EPL, que habían sufrido serios reveses militares y políticos, estuvieron dispuestos a dejar las armas, el gobierno de César Gaviria (1990-1994) propuso una Asamblea Constituyente para afrontar los dos grandes retos que enfrentaba el país: la democratización efectiva de la política y el fortalecimiento de la justicia.

La Constitución de 1991

La Constitución de 1991 se basó explícitamente en la soberanía popular: la legitimidad del Gobierno se derivaba de la representación del pueblo, lo cual permitió una mayor libertad de conciencia y el respeto a la práctica de religiones distintas a la católica. La nueva Constitución aumentó el poder del Legislativo, fortaleció el poder judicial y les restituyó varios poderes a las organizaciones territoriales. El Banco de la República fue dotado de una verdadera independencia. La nueva Carta ratificó la elección popular de alcaldes aprobada desde 1984 y amplió su período a tres años (más adelante se estableció en cuatro años) y profundizó el proceso de descentralización mediante unas transferencias hacia las regiones, reglamentadas decimalmente año tras año. Ello coincidió con fuertes cambios en la estructura económica del país, en sus relaciones con la economía internacional, en el papel del Estado en la economía y en el tamaño asumido por éste.

Paradójicamente, la opción entre un Estado de Bienestar y una economía con menor intervención estatal terminó desembocando en un gobierno central mucho más grande que el anterior a 1990. Tal cambio era ineludible frente a las necesidades de seguridad y justicia, y para atender mejor los requerimientos en educación y salud de la población. Aunque la expansión del gasto fue acompañada de unos mayores impuestos, éstos siempre fueron insuficientes para financiarlo, produciendo una situación estructural de déficit fiscal, sin haber despejado los vicios acentuados de clientelismo, corrupción y desperdicio de recursos. Al mismo tiempo, los agentes privados encontraron nuevas oportunidades de negocios en rubros que solían ser monopolios públicos, entre otros, la energía, el agua, la salud y las comunicaciones.

Si bien el debate político durante todos estos años se dio entre los que apoyaban el tradicional intervencionismo corporativo y aquellos que propiciaban una mayor libertad económica, lo que a la postre resultó fue un gobierno central que pasó de disponer del 10% del PIB en 1990 al 24% en 2008, a pesar del tan denunciado lobo neoliberal. El Estado duplicó también la cobertura de salud de la población y asimismo aumentó en menor cuantía la de las pensiones, permitiendo en ambas actividades la presencia de empresas privadas, en competencia con el Seguro Social, de naturaleza pública. Se dio una recuperación de un debilitado sistema de justicia que había sido sitiado por el narcotráfico, aunque siguió plagado de ineficiencia y venalidad. Se aumentó el costo de la justicia, a la par que se introdujeron ambigüedades en la relación entre las cortes (Suprema, Constitucional, Consejo de Estado y Judicatura), las cuales no han sido zanjadas a la fecha y le restan majestad a la justicia. La Fiscalía mostró una dependencia excesiva del Ejecutivo, pues surge de una terna propuesta por el Presidente y avalada por

la Corte Suprema de Justicia, lo que la ha tornado complaciente con el Ejecutivo. Otra parte creciente del gasto tuvo que asignarse a seguridad, que pasó de disponer del 2% del PIB en 1990 al 6,3% (incluyendo sueldos de retiro) en 2007, con un 0,7% del PIB siendo aportado por Estados Unidos a través del Plan Colombia.

La Constitución de 1991 condujo al debilitamiento de la actividad productiva y financiera del Estado. Se liquidó el área de telecomunicaciones y se privatizó buena parte de las prestadoras de servicios públicos, con buenos resultados para el público en el caso de Bogotá y no tan buenos en la Costa Atlántica, y con la continua presencia de problemas de politización y sobreempleo en las empresas públicas de Cali y del Eje Cafetero. Las Empresas Públicas de Medellín, que tan buen desempeño han mostrado a lo largo de su historia, han vivido en peligro porque también se vieron asediadas y penetradas por las clientelas de los políticos regionales. Otro de los roles que dejó de desempeñar el Gobierno central fue el de banquero, ya que administraba mal el negocio y los deudores entendían los préstamos como favor político que no tenían necesariamente que devolver. La crisis financiera de 1998-1999 acabó con los bancos públicos, quedando tan sólo el Banco Agrario; los bancos cooperativos se consolidaron en uno solo.

El resultado final del cambio constitucional es paradójico: la disminución de las funciones económicas del Estado se complementó con un aumento sustancial de su tamaño. Se agravaron así los problemas de financiamiento, el cual pudo crear algunas eficiencias sociales al retirarse de ciertas áreas de la producción, de los servicios públicos y del crédito, pero que exige una mayor carga tributaria que sustrae recursos físicos y financieros del sistema productivo. El resultado es, entonces, un Estado mucho más grande, más burocratizado y con menos funciones que el que legó la Constitución reformada de 1886, con una carga tributaria más pesada, que asigna mal los recursos públicos, de nuevo con tendencias centralistas y de concentración de poder tan inconvenientes como las que se expresaron en la antigua Constitución. Es como si la matriz institucional legada por el pasado se siguiera imponiendo sobre el destino nacional, a pesar de que hay cambios protuberantes en las estructuras económicas y políticas y se transforma la Constitución de manera bastante radical.

Economía política del conflicto

Hay una interesante discusión en torno a las razones por las cuales el narcotráfico se desarrolló de manera exitosa en Colombia, mientras que no lo hacía, por ejemplo, en países vecinos que cuentan con la misma ubicación tropical y con empresarios temerarios y campesinos urgidos de una fuente de ingresos. Una de las explicaciones es geográfica: el país cuenta con enormes territorios baldíos que son difíciles de controlar por el Estado, algo que, por ejemplo, no existe ni en Ecuador ni en Perú, lo cual puede ser complementado con una causa social que resultó de la expulsión de una parte de la población del campo que estaba dentro de la frontera económica durante La Violencia hacia estos vastos espacios al sur del país. Pero además de la dificultad de controlar el territorio, el Estado fue muy débil hasta los años noventa, de lo cual deriva su incapacidad de asegurar el imperio de la ley. Algunos autores contemplan factores histórico-culturales, como la larga tradición de contrabando (actividad que surge en parte por la elevada tributación que se le imponía al comercio exterior desde tiempos coloniales), que contribuye a desarrollar una cultura, muy evidente en ciertos territorios, en la cual las normas sociales van en contravía de las normas legales, lo que a su vez los predispone al crimen organizado. Por lo demás, el sistema financiero ha sido poroso frente a los detentadores de ingresos ilegales, lo que ha facilitado el lavado de sus activos; el Estado mismo tiene una larga tradición de conceder amnistías tributarias que incentivan la evasión, finalmente perdonada (Thoumi 1994).

Por último, hay una visión que interpreta el surgimiento del narcotráfico como un accidente histórico que se reprodujo después de manera ampliada por las causas geográficas, sociales y culturales anotadas. El negocio de la cocaína, en esta versión, estaba controlado por la mafia chilena en los años setenta pero el gobierno del general Pinochet procedió a extraditar a sus principales ejecutivos, liquidando esa organización criminal. Al mismo tiempo, una crisis económica en Colombia, que afectó en especial a la ciudad de Medellín, dio lugar a una emigración importante que sirvió de receptora mayorista de las exportaciones de cocaína refinada en Nueva York, Boston y Miami. La mafia colombiana tuvo

que disputarles a los cubanos el mayoreo, y logró una importante victoria sobre ellos al asesinar a varios de sus dirigentes. El cultivo de la coca se hacía en Bolivia y Perú, y la base se exportaba a Medellín, donde se refinaba (Gaviria 2008). El conflicto político, por otra parte, generó organizaciones militares insurgentes y contrainsurgentes, donde el narcotráfico cumplió un papel fundamental, recibiendo protección efectiva contra la acción del Estado y del gobierno norteamericano. El conflicto partidista de los años cincuenta se desplazó a la frontera agrícola, donde 30 años más tarde confluyó el narcotráfico, en la búsqueda de territorios por fuera del control estatal que permitieran la siembra de cultivos ilícitos, su procesamiento y movilización.

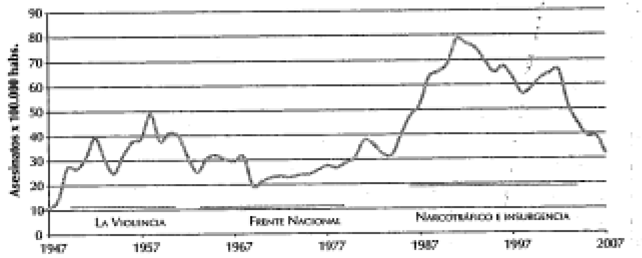
El índice de homicidios en Colombia antes de La Violencia era relativamente «normal», en comparación con el resto del mundo: 9 homicidios por cada 100.000 habitantes al año, mientras que obtuvo un pico de 50 por cada 100.000 en medio de dicho período (ver el gráfico 16.1). Aunque la pacificación propiciada por el Frente Nacional fue efectiva, el país no volvería a tener una tasa inferior a los 20 homicidios por cada 100.000 habitantes-año, la cual sigue siendo bastante alta, en comparación con otros países. Los lejanos territorios del sur del país y la mitad que todavía constituye selva y la relativa debilidad del Estado en capacidad militar permitieron que prosperara el narcotráfico, que recibió protección armada tanto de la insurgencia como de los paramilitares, de sectores políticos nacionales y regionales y del propio Estado. Los efectos sociales y políticos del narcotráfico fueron devastadores: contribuyó a disparar la criminalidad, en particular, la tasa de homicidios del país; aumentó la corrupción y la extorsión contra el sistema legal; armó de manera exponencial a la insurgencia y a los paramilitares, imponiendo costos adicionales de seguridad a los contribuyentes colombianos y al gobierno de Estados Unidos. Hubo extensas alianzas entre las mafias, los políticos y los funcionarios del Estado, permitiendo la captura de partes esenciales del Estado, como la Policía secreta, ministerios y gasto público, nacional y regional, por parte de organizaciones criminales.

Las mafias penetraron y corrompieron la política, mientras que la fuerza de trabajo trashumante de «raspachines» —aquellos surgidos del colonato y cuya función es arrancar las hojas de coca

del arbusto— se deterioró física y moralmente. Ellos hacen parte también de la fuerza de trabajo errante entre la informalidad urbana y los cultivos ilegales, siendo sus hijos carne de cañón para la guerrilla y los paramilitares. El narcotráfico en sí mismo condujo a que la tasa de homicidios de Colombia fuera una de las más altas del mundo, porque es un negocio basado en la competencia armada y en defensa permanente frente al Estado y las agencias norteamericanas de control del tráfico de estupefacientes. La tasa de homicidios comenzó a descender paulatinamente después de su pico de 1993, para todavía mantener niveles de 33 asesinatos por cada 100.000 habitantes-año en 2007 (ver el gráfico 16.1), ocho veces el nivel europeo y cuatro veces el norteamericano.

El descenso de la tasa de homicidios refleja políticas efectivas contra la insurgencia y de la desmovilización de los ejércitos paramilitares con orientación política, de 2006 en adelante. Las cifras adelantadas parciales de 2008 insinúan que se frenó la tendencia descendente de la tasa de homicidios en el país y que la política bandera del gobierno de Uribe, la Seguridad Democrática, entró en una fase de rendimientos decrecientes. Dicha política debe ser complementada con acciones sistemáticas de seguridad ciudadana —que combatan al crimen organizado, a los paramilitares y guerrilleros desmovilizados que vuelven a la criminalidad y que despliegan su poder en los grandes centros urbanos del país— y con inteligencia policial y educación.

Gráfico 16.1 Tasa de homicidios

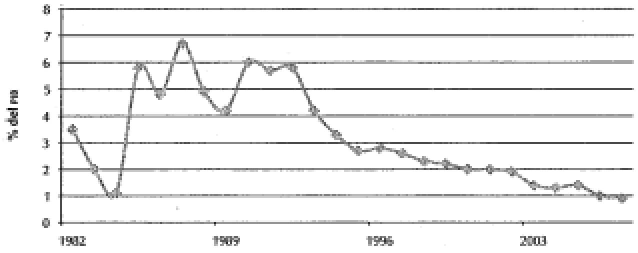


Fuente: Cerac.

Si durante el auge de los carteles de Medellín y Cali el negocio del narcotráfico pudo representar cotas cercanas al 6,5% del PIB, su persecución y la extradición de sus principales líderes llevó a la pérdida de la intermediación mayorista (la cual pasó a manos de las organizaciones criminales mexicanas) y a la atomización del negocio en el país, de tal manera que en 2006 y 2007 alcanzó razones de 1% del PIB (ver el gráfico 16.2). La restricción de las utilidades del negocio coincidió con un traslado de los cultivos de Perú y Bolivia a las zonas del país protegidas por los ejércitos ilegales, lo cual hace que ese punto del PIB sirva para financiar y recrudecer el conflicto colombiano. Aunque el área cultivada en coca ha disminuido por la aspersión y erradicación manual, las variedades empleadas han sido genéticamente mejoradas, lo cual explica que la producción manufacturada de cocaína haya podido permanecer estable, en alrededor de las 600 toneladas métricas anuales.

La lucha contra las drogas parece haber sido en vano: después de que los gobiernos de Estados Unidos y Colombia gastaran ingentes recursos (unos US$5.000 millones durante diez años a través del Plan Colombia y unos US$770 millones anuales, respectivamente) en actividades para disminuir la oferta, ésta permanece en rangos que satisfacen la demanda, como lo demuestra la estabilidad de las cotizaciones en las calles de las ciudades norteamericanas. La oferta se mide mediante la producción de cocaína potencial, que se deduce del área identificada por aerofotografía como sembrada de matas de coca (ver el gráfico 16.3).

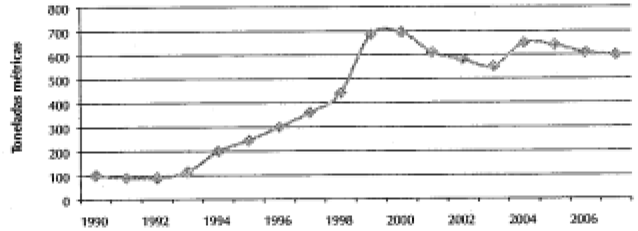
Gráfico 16.2 Ingreso repatriable por narcotráfico



Fuente: Rocha (2000, anexo, cuadro 21) y cálculos propios[1].

[1] El ingreso repatriable es el que obtienen los productores e intermediarios antes de que la droga salga del país.

Gráfico 16.3 Cocaína potencial



Fuente: UNODC.

Un estudio independiente mostró cómo la reducción del tráfico podría ser mayor si se dedican más recursos a la interdicción y a combatir directamente a las organizaciones criminales, utilizando inteligencia policial y atacando a los grupos ilegales que le prestan protección al negocio (Mejía y Restrepo 2008). Mejía y Restrepo calculan las ganancias de los traficantes en cerca de US$11.200 millones en 2006, mientras que los cultivadores reciben US$1.200 millones. En la estructura de costos, la tierra es sólo el 30% y el resto de insumos el 70%, de tal modo que el ataque a la tierra sembrada de coca no es lo crucial. Una reducción de la demanda en los países desarrollados, vía tratamiento médico de la adicción y educación, también sería más efectiva que estar atacando la oferta, algo que se dificulta políticamente en Estados Unidos, donde persiste una cultura prohibicionista del consumo de drogas y donde se ataca el problema con políticas anticriminales, y no con políticas de salud pública.

La tributación local y el conflicto

Uno de los problemas centrales de la vida rural colombiana es la baja tributación de la propiedad de la tierra, que impide que exista un nivel mínimo de servicios sociales, de seguridad y de in-

fraestructura financiados en ese nivel, mientras que el gasto centralizado no sólo es limitado sino también ineficiente, en cuanto no entiende los problemas locales; y tiende además a ser desviado por las redes burocráticas y políticas que se encargan de su administración. La legislación permite un impuesto predial que va del 1 por mil al 1,3%, mientras que 58% del catastro está desactualizado, con niveles extremadamente bajos en el valor de las fincas, que resultaron de tres décadas de inflación alta; aunque el 32% del catastro se encuentra actualizado, en 2003 la mayor parte corresponde a predios urbanos.

De los aproximadamente 1.101 municipios que tiene el país en la actualidad, sólo 383 tienen actualizado su catastro. Los concejos municipales tienen la autoridad para escoger la tarifa del impuesto predial, de acuerdo con el estrato económico social del propietario. Los terratenientes han tenido tradicionalmente una fuerte influencia sobre los concejos municipales, de tal modo que éstos legislan para minimizar el ingreso por este concepto, lo que se evidencia en el hecho de que la tarifa más frecuente en los municipios rurales de la Costa Atlántica es del 1 por mil, aunque el alcalde elegido popularmente tiene interés en aumentar los recursos tributarios, para ejecutar sus programas electorales. Según un estudio de Iregui *et al.* (2004), la sola actualización catastral generaría un 110% de ingreso adicional por concepto de impuesto predial.

Ésta es otra manifestación de que estamos ante un orden social de acceso limitado, donde se permite el ejercicio de privilegios personales en torno a la tributación; que la ley que ordena los impuestos no es igual para todos los contribuyentes; que unos pueden evadir todas sus responsabilidades, lo cual termina debilitando la gestión del Estado en la provisión de bienes tan indispensables y primarios como la seguridad y la justicia.

La debilidad del Estado en el nivel local le abrió oportunidades a la guerrilla para capturar el potencial tributario de terratenientes y comerciantes de muchas regiones del país. Los insurgentes comenzaron a depredar la economía agraria y a secuestrar a sus empresarios, ampliando el rango de tales operaciones a las ciudades. Los terratenientes y comerciantes del campo respondieron con el apoyo a grupos privados armados, derivados de los negocios del narcotráfico, cuyos ingresos entraron a cofinanciar el conflicto.

En cambio de pagar sus impuestos al Gobierno central y a la administración local para garantizar la seguridad y ofrecer servicios sociales a toda la población, lo cual la hubiera puesto del lado de las instituciones, optaron por recurrir al atajo del para-Estado.

Pero los grupos ilegales no sólo cobraron impuestos arbitrarios y vacunas, sino que lograron apropiarse de los recursos públicos que debieron recibir muchos municipios y departamentos del país. De tal modo que su justificación —el Estado no hacía «presencia» en sus regiones— se pudo haber matizado con el hecho de que, en la medida en que éste elevó sus transferencias a las administraciones territoriales, éstas fueron depredadas. Proliferaron las capturas de los fondos destinados a la salud y a la contratación municipal y departamental de obras públicas; incluso se descubrieron infiltraciones paramilitares en el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) del Ministerio de Transporte (donde lograban acceso a la contratación nacional) y, así mismo, en el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) del Ministerio de Agricultura (entidad en la cual utilizaban su influencia para no devolver tierras habidas ilegalmente).

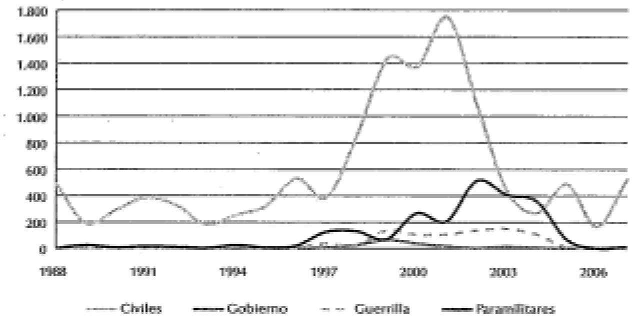
El desplazamiento forzoso de la población rural alcanza, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), a ser del orden de 2'136.000 personas entre 1995 y 2002. El número equivale al 4,4% de la población del país y al 13,2% de la rural, que es un impacto enorme sobre las variables demográficas y sociales del país. Las causas de la salida de la población de cierto territorio son el interés de los bandos armados en ampliar su influencia, controlar el territorio, «transportar armas y abrir corredores para el desarrollo de actividades ilícitas» (Ibáñez y Vélez 2003, 5). En 2008 Ibáñez y Vélez estiman en más de tres millones la población desplazada y calculan que 600.000 predios fueron potrerizados o invadidos por la maleza. Ello pudo costar entre el 6 y el 10% del PIB agropecuario anual, y se trató no sólo de pequeñas propiedades sino también de medianas y grandes, debilitando a una ya pequeña clase media rural.

Los paramilitares han causado menos muertes entre la población civil (un máximo de 1.800 en 2002) que las guerrillas (un máximo de 4.200 en el mismo año) (ver los gráficos 16.4 y 16.5). Es notorio que las guerrillas causen no sólo más muertos sino la

mayor parte de los heridos civiles, porque en los municipios que atacan utilizan el bombardeo indiscriminado con cilindros bomba o plantan minas quiebrapatas, los cuales son muy imprecisos pero aterrorizan a la población. También abusan de las minas antipersonal, que han causado la mutilación de un elevado número de víctimas civiles. Los paramilitares hieren pocos civiles porque por lo general los asesinan a corta distancia durante las masacres (Cerac). Los paras poco se enfrentan a la guerrilla y le han infligido pocas bajas. El conflicto presenta entonces pocas muertes entre los combatientes pero muchas más entre los civiles. Sin embargo, en 2002 la guerrilla sufrió cerca de 2.000 bajas, y se puede marcar como el inicio de su debilitamiento militar. Las pocas víctimas de la insurgencia de allí en adelante reflejan su renuncia a grandes ataques al Ejército y su paso a la defensiva o la acumulación de fuerzas frente al avance de las fuerzas de seguridad del Estado, que tampoco sufren bajas apreciables.

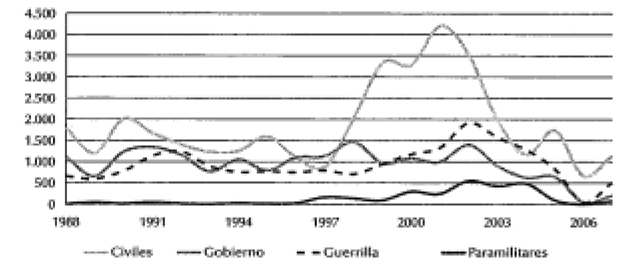
La administración Uribe procedió a fortalecer y coordinar todas las Fuerzas Armadas y policiales para recuperar los espacios penetrados por la insurgencia, logrando notables éxitos en la destrucción de los frentes insurgentes que rodeaban a la capital del país, al igual que los de Cali y Medellín, reduciendo así el número

Gráfico 16.4 Víctimas de paramilitares



Fuente: Cerac.

Gráfico 16.5 Víctimas de guerrillas

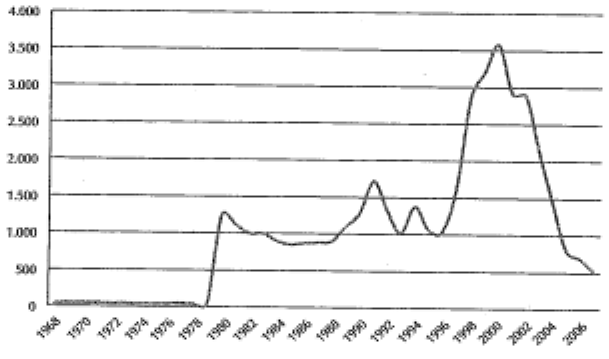


Fuente: Cerac.

de secuestros que allí perpetraban. El delito de secuestro cayó desde su pico de 3.572 en el año 2000 a 437, que son todavía demasiados, en 2008, reflejando los éxitos de la política de seguridad de la administración Uribe (ver el gráfico 16.6).

Hubo entonces una recuperación de la seguridad en la red principal de carreteras y en otras zonas estratégicas, que ayuda a recobrar la confianza de los ciudadanos en que la amenaza a la propiedad y la vida se estaba reduciendo. Los empresarios del país cambiaron sus expectativas pesimistas por la euforia de las inversiones en sectores sedientos de ellas. Los dirigentes de las FARC no imaginaron que sus políticas de sembrar el terror despertarían un rechazo visceral en la población, la cual ha volcado durante muchos años su apoyo al proyecto de extrema derecha que encarna el presidente Uribe. En fin, la insurgencia se vio forzada a internarse más profundamente en la manigua, retirándose de los territorios donde se produce la mayor parte de la riqueza del país. Se estima que sus efectivos pasaron de unos 18.000 hombres en 2002 a unos 8.000 en 2008. Sin embargo, no parece posible derrotar a las FARC militarmente porque todavía cuenta con un pie de fuerza importante que puede ocasionar mucho daño a la infraestructura y a las ciudades, con una base política entre los colonos de amplios territorios de Caquetá, Putumayo, Guaviare, Arauca, Nariño y Cauca, y siguen controlando buena parte del negocio del narcotráfico en el país.

Gráfico 16.6 Número de secuestros extorsivos



Fuente: Policía Nacional y Fundación País Libre.

Conclusión

La Violencia o la guerra civil que se extendió entre 1948 y 1958 fue morigerada por el pacto político entre las élites, el Frente Nacional, que organizó reglas restrictivas de participación política y de sucesión en el poder, a lo cual siguió una relativa paz. El surgimiento de grupos insurgentes en los años sesenta y setenta, en especial de las FARC, reinició un conflicto de manera cada vez más acentuada que involucró a las mafias en el financiamiento y organización de grupos de autodefensa, que devinieron en paramilitares. El sistema político permitió más competencia política con la liquidación del Frente Nacional, a partir de 1974, pero en la década siguiente la violencia comenzó a ser utilizada contra los políticos que combatían a las mafias y contra la izquierda, de tal modo que tendió a restringirse la competencia entre partidos y grupos.

Se fortaleció mucho el Estado en las áreas de seguridad y justicia, que además recibió el apoyo norteamericano de recursos y logística, arrojando un debilitamiento considerable de las FARC, sin que esté a la vista tampoco su completa derrota militar. La razón es que el negocio del narcotráfico continúa boyante y la manigua

colombiana es profunda. El conflicto precipitó un proceso de desplazamiento de buena parte de la población rural del país y llevó a una concentración de la propiedad agraria mucho más acentuada de la que existía previamente.

Capítulo 17
De recesiones y auges: Colombia entre 1990 y 2008

Introducción

Aunque la economía colombiana fue relativamente cerrada durante el siglo xx, vivió un proceso tanto de apertura comercial como en su flujo de capitales en los años noventa que contribuyó a aumentar su tasa de crecimiento. Sin embargo, también la hizo más vulnerable al ciclo económico mundial. En efecto, una crisis financiera internacional de grandes proporciones encontró a la economía colombiana en estado de indefensión entre 1998 y 2002. Un creciente déficit fiscal, una deuda externa considerable y otro déficit en las cuentas externas del país tuvieron que ajustarse dolorosamente frente a la fuga de capital, la devaluación y las altas tasas de interés. La recuperación se dio a partir de 2002, con el inicio de un auge de las exportaciones, y se consolidó entre 2003 y 2007, terminando en el momento en el que la economía mundial fue azotada por una nueva crisis de enormes proporciones que ahora tomó a los países desarrollados como epicentro de la tormenta y encontró a los de América Latina relativamente más resguardados.

La evolución política reciente de Colombia también ha sido problemática: un país que se consideraba inmune al caudillismo y se ufanaba de la persistencia de sus instituciones, en particular de la rotación del poder presidencial, se ha visto agobiada por una epidemia latinoamericana que Tomás Eloy Martínez ha identificado como «el cesarismo democrático en América Latina». El común denominador es la debilidad de las instituciones políticas, que re-

velan que el legado absolutista no ha sido superado hasta la fecha en casi ningún país de la América hispánica, y menos aun en los que se autodenominan socialistas. Falta mucho en evolución política para alcanzar un estadio de sociedad de acceso abierto, que es como North *et al.* (2009) caracterizan los países donde existe el imperio de la ley, en los cuales las reglas no pueden ser cambiadas por los gobernantes, la tributación y los subsidios se pagan o son concedidos de manera anónima a todos los agentes y existe competencia política, que es la que garantiza que se dé también competencia económica. Ésta, a su vez, permite que se den procesos de «destrucción creativa», como los denominó Schumpeter, donde los intereses creados no pueden impedir que avance el cambio tecnológico, se aumenta la productividad, se superan las crisis y los conflictos sociales y se da un crecimiento sostenido de largo plazo.

A. Auge y recesión en Colombia a finales del siglo xx

La crisis económica que sacudió a Colombia desde agosto de 1998 hasta finales de 1999 fue la más fuerte del siglo xx. La epidemia se inició en el hasta entonces boyante sudeste del Asia: Tailandia tuvo un colapso financiero a mediados de 1997, que se propagó rápidamente a los países vecinos —Indonesia, Malasia, Taiwán, y hasta Corea del Sur—, de donde los inversionistas sacaban sus capitales en medio de enormes pérdidas. La crisis se propagó a los países del este europeo en 1998; Rusia declaró la moratoria sobre su deuda externa en agosto de 1998, lo cual tuvo un devastador efecto psicológico sobre los mercados de activos de los llamados países emergentes.

El contagio de América Latina se dio prontamente, acusando una salida de capital tanto de propios como de extranjeros que tuvo efectos devastadores sobre la actividad de los países con mayor endeudamiento externo. Según la CEPAL, en 1999 el crecimiento económico se contrajo en Argentina (-3,4%, y siguió cayendo otros tres años), Chile (-0,8%), Ecuador (-6,3%), Venezuela (-6,0) y Colombia (-4,2%). La crisis fue identificada por los economistas, siempre tan inventivos, como una «frenada súbita de capital», en

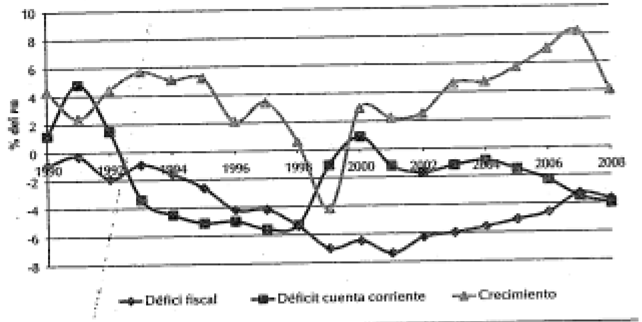
una fase de creciente globalización de capitales, que hizo surgir interrogantes acerca de la apertura financiera de los países que habían acudido a ella sin reservas.

Esta primera crisis financiera desacreditó los impulsos liberales que habían sacudido al mundo durante los locos años noventa, como los llamó Joseph Stiglitz (2003). La disolución del Imperio soviético en 1989 y el desarrollo capitalista de China habían enterrado el socialismo real definitivamente. Estados Unidos entró en un largo auge favorecido por políticas fiscales superavitarias que contribuyeron a una expansión sin precedentes de su economía, aunque al costo social de mantener a 30% de la población sin seguro de salud y de no reparar una deteriorada infraestructura de transporte y de energía. La política monetaria también se tornó sistemáticamente permisiva favoreciendo el endeudamiento de hogares y empresas. El capitalismo tomaba nuevos aires y favorecía el libre movimiento de bienes, servicios y capitales por doquier. El Consenso de Washington lideró las reformas para reducir la intervención del Estado y ampliar el reino del mercado, en medio de la euforia de los espíritus empresariales en toda América Latina.

La crisis de fin de siglo

El comportamiento de la economía colombiana había respondido favorablemente a la apertura de los años noventa; el hallazgo de petróleo en Cusiana, que prometía ser un pozo de gran magnitud, atrajo capitales y sirvió de garantía al endeudamiento externo tanto del sector privado como del sector público. El crecimiento se aceleró, hasta alcanzar un promedio del 5% anual entre 1993 y 1995. El peso comenzó a revaluarse, lo cual incentivó aun más el endeudamiento externo, que combinaba bajas tasas de interés y una caída en el valor real de la deuda, financiando incrementos de la inversión privada —que volvió a tocar cotas superiores al 25% del PIB— y un auge inusitado de la construcción. Pero debajo del frenesí de inversionistas y corredores de bolsa se venían gestando crecientes desequilibrios macroeconómicos, en especial, la política fiscal procíclica, que desde 1994 entraba en déficits elevados, alcanzando el 5% del PIB en 1998, mientras el sector privado tra-

Gráfico 17.1 Colombia: déficits gemelos y crecimiento



Fuente: CEPAL y DANE.

taba de expandirse al mismo tiempo, con resultados decrecientes. La tasa de crecimiento de la economía acusó una desaceleración en 1996 (2%) y 1998 (0,5%), para hacer la contracción más fuerte del siglo en 1999 (-4,2%) (ver el gráfico 17.1).

La teoría económica establece que un país con un déficit fiscal persistente, pero que al mismo tiempo disfruta de un auge económico, va a crear un déficit en cuenta corriente porque la demanda de importaciones se fortalecerá por la adición de gasto público al gasto privado. El déficit fiscal, además, se financia en parte con dólares y el gasto público se focaliza en bienes no transables, lo cual tiene un efecto doble en la tasa de cambio: mayor afluencia de dólares la revalúa, resultado que se intensifica porque los precios de los no transables aumentan más que los precios de los transables, que es sólo otra forma de medir la tasa de cambio.

La moneda local fortalecida, a su vez, incentivará importaciones de bienes y servicios y descorazonará a los exportadores, de tal modo que se profundizará el déficit en cuenta corriente. Eso es precisamente lo que nos muestra lo ocurrido entre 1993 y 1998 (ver el gráfico 17.1) hasta que la crisis de 1999 crea un ajuste monumental, por la contracción del gasto agregado y la devaluación, que corrigen la cuenta corriente trayéndola a terreno positivo en el año 2000.

La política cambiaria adoptada por el Banco de la República durante la crisis consistió en ampliar e inclinar la banda cambiaria permitiendo una devaluación real del 30% entre agosto de 1998 y septiembre de 1999, cuando se abandonó este instrumento a favor de la flotación. El Fondo Monetario Internacional había desacreditado la idea de las bandas cambiarias y ahora estaba a favor de la libre flotación en todas partes del mundo, mientras portavoces del Gobierno la descalificaban también, así que perdió credibilidad y hubo que sacrificarla. Al mismo tiempo, la autoridad monetaria elevó las tasas de interés para frenar la compra de reservas internacionales, que alcanzó a ser de US$2.000 millones durante el mismo período.

La actividad económica se contrajo por varias razones: la deuda externa (pública y privada) era de US$35.000 millones, y súbitamente quedó sin refinanciamiento, lo cual obligó a acelerar su servicio; además, la deuda debió servirse con una tasa de cambio devaluada, que exigía un mayor esfuerzo en pesos; la salida de capital redujo radicalmente la oferta de recursos monetarios que alimentan el crédito interno; finalmente, las altas tasas de interés ralentizaron la actividad pero además restaron valor a todos los activos de la economía, colapsando en especial la finca raíz. Esto llevó a una crisis de los deudores de vivienda y a que la Corte Constitucional fallara a su favor un recálculo de sus deudas, que tuvo que ser asumido por la nación. Pero algo similar había sucedido con todos los deudores de la economía, que vieron incrementados los valores reales de sus deudas cuando la inflación cayó 7% en 1999, permaneciendo en niveles de un dígito de allí en adelante.

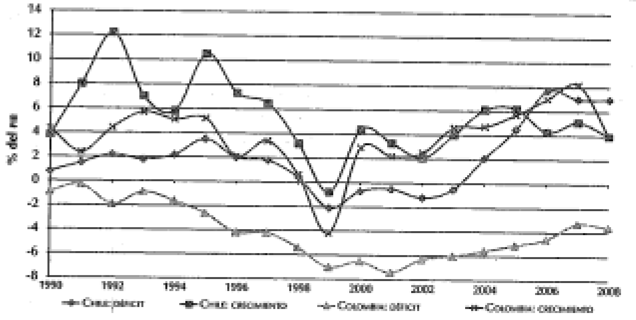
El ajuste en el mercado laboral fue contraproducente. Mientras que la recesión destruía puestos de trabajo y disminuía la demanda laboral, la baja de la inflación aumentaba los salarios reales, algo que provocó un ajuste del mercado por cantidades: el desempleo aumentó de niveles del 9% antes de la crisis al 20% después de la misma, y desde entonces no ha retornado al nivel anterior. En otras economías que perdieron el control monetario e hicieron hiperinflación, el ajuste se hizo vía precios y cantidades, una reducción brutal de los salarios reales, con ajustes menos drásticos en el desempleo. Pero las pérdidas fueron enormes para los millones de depositantes de su sistema financiero y para los pensiona-

dos, que vieron licuados sus ahorros por la inflación, mientras que los deudores se beneficiaban con la práctica desaparición de sus obligaciones. En Colombia, más de 15 millones de cuentahabientes del sistema financiero salieron indemnes de la crisis, mientras que algunos bancos privados y la mayor parte de los públicos tuvieron que ser rescatados o liquidados.

Un país que había aprendido mucho de liberaciones excesivas tanto de comercio como de capital y de una orientación rígida de su política monetaria en los años setenta y ochenta fue Chile, que de ahí en adelante se apegó a mantener los equilibrios macroeconómicos por medio de políticas contracíclicas tanto fiscales como monetarias. Hubo un compromiso de reducir el endeudamiento del sector público, lo que permitió que la mayor parte del ahorro financiero fuera utilizado por el sector privado. Los fondos de pensiones financiaron una enorme red de autopistas modernas que redujeron los costos de transporte del país. Unas políticas públicas centradas en impulsar las exportaciones fueron moldeando una economía mucho más dinámica que la de Colombia, como se evidencia en el gráfico 17.2. En el promedio de los 18 años contemplados, Chile creció 5,6% anual, mientras que Colombia lo hizo a un mediocre 3,6% anual.

El reflujo de capital golpeó por igual al sector privado de Chile y la economía alcanzó a perder 0,8% de su PIB en 1999, pero en

Gráfico 17.2 Chile y Colombia: déficit fiscal y crecimiento



Fuente: Banco Central de Chile, Banco de la República; 2008 proyectado.

Colombia la caída fue más grave: -4,2% de su PIB. La recuperación fue más fuerte en Chile que en Colombia, pero ambas economías se desaceleraron de nuevo en 2002. La política fiscal de los dos países era opuesta: Chile ejecutaba déficits compensatorios entre 1999 y 2002, y generó un superávit fiscal virtual después de 2003 y logró superávits efectivos de 7% del PIB en 2006 y 2007, que invierte fuera del país. Colombia, entre tanto, arrastró un déficit estructural que ningún gobierno ha sentido la necesidad de liquidar y atrajo dólares para financiar su déficit fiscal, exacerbando la revaluación del peso.

Es así como Chile logró mantener una paridad cambiaria bastante estable y una inflación controlada, al tiempo que Colombia se ganó una fuerte revaluación, calamitosa para sus sectores transables, pero además aumentó su inflación. Es notable el contorno similar de los ciclos de ambos países, lo cual puede interpretarse como que contienen un subyacente en común —el ciclo internacional de los negocios y de los flujos de capital— pero que políticas públicas de mejor calidad en Chile le permitieron obtener tasas de crecimiento en promedio superiores a las de Colombia.

Un déficit fiscal estructural y mucha inseguridad

La salida de la crisis colombiana fue lenta y tortuosa. El país acordó un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional, mediante el cual recibió un aval cuantioso que garantizaba los bonos y préstamos que necesitaba el Gobierno para refinanciar su deuda y no tener que licenciar personal. Aunque el Gobierno se comprometió a reducir su déficit fiscal progresivamente, las condiciones de baja actividad exigían un gasto público compensatorio que hizo trepar el faltante hasta el 7,5% del PIB en 1999 y rondar el 6% en los tres años siguientes. La intensa devaluación permitió, sin embargo, aprovechar de mejor manera una fuerte expansión que se estaba generando en el comercio internacional, gracias al incontinente consumo de Estados Unidos, que le prestaba alas al crecimiento del Sudeste Asiático, pero en especial de China e India. Estos países, a su vez, requerían de un volumen mayor de materias

primas y de alimentos que preparó el auge que se compartió en América Latina desde 2002.

Una de las razones para que la economía colombiana tardara más en recuperarse que bajo condiciones normales fue la percepción de que el país no sólo había perdido riqueza sino también su seguridad. Entre 1996 y 1998, las FARC obtuvieron importantes avances contra bases del Ejército en el sur del país, recurriendo a un importante número de tropas, llegándose a pensar que habían pasado de la estrategia de guerra de guerrillas a otra de conquista de posiciones estratégicas que les daban el control militar de amplios territorios. Las guerrillas dominaban extensas regiones de Putumayo, Caquetá, Guaviare, Cauca y Nariño, que sirvieron de base para asolar a las poblaciones urbanas de sus capitales. El candidato Andrés Pastrana había hecho campaña con una propuesta de paz que había sido avalada por el comandante de las FARC, Manuel Marulanda, lo cual le ayudó a su triunfo en las elecciones por escaso margen frente al liberal Horacio Serpa. Durante las negociaciones de paz, las FARC se dedicaron a aumentar su nivel de actividad delictiva abierta, mediante secuestros y extorsiones, al lado de llamativas acciones militares que diseminaron el terror entre la población.

El temario de la negociación incluía reformas políticas y económicas profundas, en las que las FARC hicieron propuestas maximalistas, imposibles de cumplir por el Gobierno, que nunca debió incluirlas en la agenda, pues desconocían incluso la Constitución de 1991. El presidente Pastrana fue visto por la opinión pública como un apaciguador ante la violencia incrementada de las FARC y perdió favorabilidad. Toda la discusión era irreal porque un gobierno elegido democráticamente no podía ni debía negociar el programa muy intervencionista que enarbolaban las FARC, programa que, además, nunca pusieron a consideración del electorado y que pretendían imponer a la fuerza.

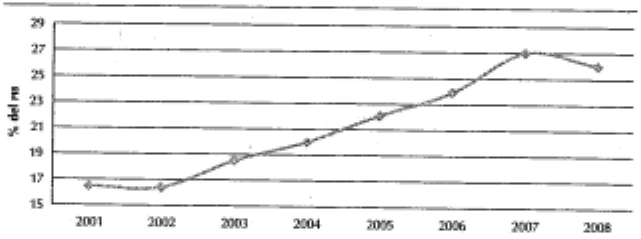
Se multiplicó el secuestro de empresarios y la extorsión de los negocios en el país entre 1996 y 2002. Muchos propietarios sacaron a sus familias durante este oscuro período, se establecieron por fuera y venían a supervisar periódicamente sus negocios, algo que debió de deteriorar la productividad y rentabilidad de las actividades económicas. En el campo, los impuestos o vacunas de

la guerrilla, y después de los paramilitares, drenaron parte —y a veces todo— del excedente económico, lo cual llevó la ruina a muchas regiones. La anunciada «pesca milagrosa» del año 2000, retenes que la guerrilla armaba en las carreteras y secuestraba por sorteo, le granjeó una antipatía muy fuerte dentro de la población, sin distingo de clases.

El Gobierno, sin embargo, adelantaba acciones para fortalecerse militarmente y consiguió un apoyo significativo de Estados Unidos con el Plan Colombia, que le aportó en promedio US$700 millones anuales, y aumentó los recursos propios, financiados por un impuesto al patrimonio. Este apoyo fue especialmente importante porque contribuyó con elementos de tecnología y de logística que hicieron reingeniería a todas las fuerzas de seguridad del Gobierno. Finalmente, ante el abierto desafío de las FARC, el Gobierno tuvo que dar por terminada la negociación en 2002. Tales acciones de amenazar la seguridad individual de todos los colombianos y vulnerar los más elementales Derechos Humanos constituyeron un suicidio político para la guerrilla comunista frente al electorado, que fue conducido de esta manera a los brazos de la extrema derecha.

El candidato presidencial independiente Álvaro Uribe, entre tanto, se había perfilado como un duro crítico de las negociaciones de paz y como proponente de una solución militar del conflicto interno. Como gobernador de Antioquia, se había hecho conocer por su iniciativa de organizar las Convivir, que era una forma de legalizar grupos armados privados, con serios problemas de supervisión de los organismos públicos de control. La opinión lo favoreció abrumadoramente y lo eligió presidente en agosto de 2002, de nuevo contra el mismo Horacio Serpa. El Gobierno profundizó las políticas de la administración Pastrana, fortaleciendo la capacidad de las Fuerzas Armadas y de Policía, coordinó las tres fuerzas y multiplicó la inteligencia militar y policial, pudiendo cosechar los frutos de la nueva capacidad militar del país; con ella, arrinconó a la insurgencia contra las fronteras selváticas, infiltró y desmoralizó sus efectivos, eliminó a varios de sus máximos líderes y recuperó la seguridad en buena parte del territorio nacional. La percepción de una mayor seguridad fue un incentivo importante para que se desatara la inversión (ver el gráfico 17.3) y, con ella, para que se comenzara a acelerar el crecimiento económico de Colombia.

Gráfico 17.3 Colombia: tasa de inversión



Fuente: Banco de la República y cálculos propios.

La opinión pública le reconoció a la administración Uribe el mejoramiento de la seguridad del país, y la bonanza económica proporcionó una euforia adicional entre el electorado, el cual reafirmó su satisfacción al otorgarle un segundo mandato, previa una reforma constitucional propuesta por los propios partidos uribistas y que benefició al interesado. La Presidencia ganó de esta manera injerencia en el nombramiento de las cúpulas judiciales, incluidas la Corte Constitucional, la Procuraduría y la Fiscalía, con lo cual los funcionarios del Ejecutivo se sintieron inmunes frente a la ley y procedieron en consecuencia. En febrero de 2009, el Presidente había nombrado toda la junta directiva del Banco de la República, aunque la institución no perdió su independencia, gracias a las presiones nacionales e internacionales que la consideran un logro que no se puede perder. Es evidente también el debilitamiento del Congreso, desprestigiado por sus vínculos con los grupos ilegales, frente al cual el Ejecutivo predomina, al igual que sobre las administraciones territoriales que contemplan cómo una mayor parte de las decisiones de gasto las concentra el Presidente en sus consejos comunales, incluidos temas puntuales y locales tales como caminos vecinales, agua y servicios públicos. El debilitamiento de las administraciones territoriales se hizo evidente cuando el Departamento Nacional de Planeación las forzó a producir superávits sustanciales (2% del PIB en 2008) que debían invertir en papeles del Gobierno nacional, mientras que el desempleo cundía en muchos de las ciudades y departamentos del país.

B. El auge económico de 2003-2007

La economía mostró un buen comportamiento cuando remontó el 4% de crecimiento en 2003, rondó el 5% los dos años siguientes, para lograr un crecimiento del 7% en 2006, y aceleró hasta el 7,7% en 2007, uno de los mayores registrados en la historia económica del país. Un auge de esta naturaleza incrementa el recaudo tributario en todos los niveles y facilitaría un ajuste indoloro del déficit fiscal; lo único que se requería era que el Gobierno aumentara su gasto por debajo del crecimiento económico y obtuviera una posición de superávit o de ahorro disponible para los años de vacas flacas. El menor gasto público y el prepago de la deuda externa contribuirían a una reducción de la inflación y también a moderar la revaluación de la moneda que acompañan los procesos de alto crecimiento económico. La política fiscal fue en contravía de estos objetivos y, como se vio en el capítulo 7, fue procíclica, contribuyendo a una mayor revaluación del peso y a una inflación más elevada, neutralizando la política monetaria, que comenzó a endurecerse desde 2006 para reducir la inflación. Es claro que si el Gobierno hubiera gastado menos, el banco central podría haber mantenido una política monetaria más laxa que la adoptada, y con dinero más barato el ciclo expansivo se hubiera prolongado durante más tiempo.

El alto crecimiento es la variable fundamental que observan los inversionistas y los evaluadores de riesgo extranjeros. Sin embargo, también tienen en cuenta la sostenibilidad de ese crecimiento, que se expresa en los equilibrios macroeconómicos, de tal modo que le han otorgado una especie de cheque condicional a la economía colombiana, que no pudo obtener el grado de inversión otorgado a Perú y a Brasil en 2008. La existencia de grandes sobrantes de dólares en el mundo propiciado por la política monetaria de la Reserva Federal había alimentado las inversiones en los mercados emergentes, abaratando las deudas soberanas, incluida la de Colombia. El Gobierno central siguió marcando un déficit del 4,6% del PIB en 2006, al mismo tiempo que la economía se recalentaba y la inflación se incrementaba en 2007, alejándose de la meta de inflación fijada por el Emisor. El déficit se corrigió algo

en el mismo año, al 2,8%, cuando la economía alcanzó la cima de su crecimiento, y con ello, los recaudos del fisco.

El presidente Uribe aprovechó la ocasión para devolver impuestos a las empresas y a los ricos, sobre el supuesto equivocado de que el aumento del recaudo tributario era permanente. Se estaban dando, sin embargo, déficits primarios importantes, lo cual significa que se contraía nueva deuda para financiar los intereses de la deuda pasada. En 2007, una Comisión Independiente de Gasto Público (2007), encargada por el Presidente y liderada por Rodrigo Botero, sugirió que Colombia requería de un superávit primario del 2% para reducir la deuda a 10% del PIB en un período de 10 años, con los beneficios adicionales de reducir la apreciación del peso y restarle presión al nivel de precios. Sus sugerencias cayeron en oídos sordos.

El Gobierno insistió en su política de aumentar las exenciones tributarias a las empresas por sus inversiones de capital, con lo cual se exime el 40% de ellas del impuesto a la renta, y definió además unas zonas francas portátiles, lo cual le reduce el impuesto a la renta del 33% de las utilidades netas al 15%. Ello significó, siguiendo el ejemplo de los republicanos en Estados Unidos, devolver los rendimientos tributarios que generaba el auge económico, en vez de ahorrarlos y poder hacer política compensatoria en los años de vacas flacas. Al mismo tiempo, el Gobierno mantenía un nivel de gasto muy elevado, dando lugar a déficits fiscales significativos.

Los efectos del déficit fiscal se manifestaron en muchos frentes: la inflación comenzó a separarse de las metas del Banco de la República, lo cual tiende a incrementar las tasas de interés de la economía y de los propios bonos del Gobierno; la tasa de cambio se revaluó por los dólares que traía el Gobierno por deuda y por privatizaciones, que terminaron siendo otra fuente de financiamiento externo del Gobierno, de tal manera que su actividad desplazó exportaciones; la inflación de por sí revalúa todavía más la tasa de cambio real, pues se aumentan los costos de producción de los exportadores; por último, se atiza el déficit en cuenta corriente porque crecen más las importaciones de bienes y servicios que las respectivas exportaciones, lo cual puede provocar una devaluación calamitosa, si se produce algún faltante de su financiamiento hacia el futuro. Aun con la experiencia fresca de los enormes costos que dejó la

crisis de 1999, de nuevo una política fiscal procíclica deterioró la sostenibilidad del crecimiento colombiano. En efecto, el crecimiento obtenido en 2008 fue de sólo 2,5%, y el presupuesto para 2009 insistía en un gasto público demasiado grande, con un crecimiento real de 8%, pero con el problema de que está lejos de garantizar su financiamiento, ya sea con préstamos externos o recurriendo a la emisión de TES en pesos.

C. La recesión de finales de 2008 hasta el presente

En diciembre de 2007 la economía de Estados Unidos entró en una profunda recesión, que se percibe como la más profunda desde la que sacudió al mundo en 1929. Hay en esta crisis todas las características que tienen los ciclos del capitalismo: aumento de las ganancias, euforia en los mercados de valores y de bienes raíces, valorización de los activos, que apalancan una mayor cantidad de crédito hasta que se desbordan los fundamentos del auge, explotan las burbujas en la bolsa y en la finca raíz, y sigue una recesión. Lo especial en esta ocasión es que la magnitud de la expansión crediticia —permitida por la política expansiva de la Reserva Federal, a la vez que se relajaba la regulación financiera— indujo una expansión de los límites que dicta la cautela, lo que dio lugar a que muchas personas y empresas recibieran créditos por encima de su capacidad de pago y que los operadores financieros asumieran riesgos crecientes, invirtiendo en derivativos que contenían hipotecas u otros títulos que en algún momento dejarían de ser honrados.

Se ha dado entonces un colapso del sistema financiero, en especial, de la banca de inversión, que entraña una destrucción de su capital y, por lo tanto, de su capacidad de otorgar crédito. La economía norteamericana había pasado mucho tiempo consumiendo muy por encima de sus capacidades, lo cual se expresó en su déficit en cuenta corriente de 6% del PIB en 2006 y en un déficit fiscal cuantioso. La contrapartida para sus socios comerciales, en especial China y Japón, fueron inmensos superávits, ahorro macroeconómico que fue a financiar el faltante de Estados Unidos, para mantener el alto ritmo de crecimiento que se derivaba de su comercio exterior.

Muchos de los elementos que impulsaban el desarrollo económico del mundo y también influían sobre Colombia se desplomaron: un comercio internacional dinámico, unos recursos naturales en alta demanda internacional y precios extraordinarios. Vino mucha inversión extranjera y la revaluación del peso permitió elevar la tasa de inversión, acelerando la modernizaron de la maquinaria de todos sus sectores; también se dio una mayor inversión en capital humano y una informatización mayor de la sociedad, todo lo cual ha debido aumentar la productividad de todos los factores. Una oportunidad que se perdió lastimosamente fue la modernización y ampliación de la infraestructura de transporte del país, que continuó siendo precaria —otra de las grandes fallas de la base clientelista de la administración Uribe— y eleva los costos del comercio exterior, disipando escasos recursos públicos en corrupción, lo cual le resta competitividad al país.

Ante una recesión internacional tan fuerte, deterioro en los términos de intercambio, una política monetaria endurecida y un gasto público que desfalleció en 2008 por los cambios de las administraciones territoriales, una nueva y enredada ley de contratación pública más el enconado clientelismo en Invías, el crecimiento de la economía colombiana se frenó. El debilitamiento de la demanda interna debió ser enfrentado, ahora sí, con mayor gasto público, pero el comportamiento del Gobierno fue de nuevo procíclico, recortando el gasto, contribuyendo así a frenar la economía, que entró en 2009 con perspectivas negativas.

Las perspectivas de la economía colombiana se deterioraron con la caída de los precios internacionales de las materias primas en el segundo semestre de 2008. El petróleo, que llegó a valer US$140 el barril, descendió al terreno entre los US$40 a US$70 por barril, reduciendo los ingresos de Ecopetrol, y también los del Gobierno. Venezuela y Ecuador enfrentan grandes problemas, y mientras el primero buscaba llenar de obstáculos el comercio bilateral, el segundo se cerraba para comprar sólo ecuatoriano, propiciando una inflación interna mayor.

El auge internacional de los términos de intercambio a favor de las materias primas reflejó el crecimiento sostenido de China e India, que se derivaba de la sobreexpansión artificial del consumo norteamericano, apalancado en un crédito que no contaba

con las garantías de rigor y debía colapsar, lastimosamente, como lo hizo durante el segundo semestre de 2008. De esta manera, una caída de las economías de Estados Unidos, Europa, Japón y el Este del Asia no podrá ser compensada por el crecimiento de esas economías emergentes, que deberán apoyarse entonces más en sus mercados internos. Todavía en 2007, las exportaciones mineras infladas por precios récord constituían el 42% de las exportaciones totales del país, algo que puede desencadenar la llamada «maldición de los recursos naturales», la cual consiste en que las rentas mineras revalúan la tasa de cambio y desplazan otras exportaciones manufactureras o agroindustriales. En caso de caída de los precios, se produce la contracción violenta de los ingresos públicos, lo mismo que de su gasto, propiciando la inestabilidad política tan frecuente en países como Venezuela, y que en Colombia se manifestará en 2009 y 2010.

El tema de discusión internacional de si la crisis norteamericana emparejará al resto del mundo o no (*decoupling*) fue definida en contra de los países en desarrollo, que están sintiendo el contagio a través de la baja relativa de los precios de las materias primas y de los alimentos, resintiéndose los ingresos externos de sus productores, lo cual contagia la actividad interna, que se ralentiza junto con el resto del mundo. Las políticas anticrisis de la Reserva Federal han logrado reactivar el canal financiero, también reduciendo el apretón crediticio. Igualmente, se merman las inversiones extranjeras, en particular aquellas que fueron a atender la escasez temporal de combustibles, minerales y alimentos en el mercado internacional. En un mundo en contracción como el de ahora, la devaluación no podrá tener el impacto benéfico que tuvo en 2002, cuando propició las exportaciones y el crecimiento económico de América Latina en medio de una economía global que estaba en expansión.

El contagio de la crisis internacional y la ausencia de política fiscal compensatoria hicieron abortar esta fase de fuerte crecimiento, cuya continuidad es la única esperanza que tiene la población que yace en el desempleo y en la informalidad de mejorar su condición. Las políticas públicas incentivaron el uso del capital al abaratarlo artificialmente, mientras se encarecían los salarios que debían pagar los empresarios por los impuestos llamados parafiscales. El auge económico tuvo entonces débiles impactos en la

reducción de las tasas de desempleo e informalidad. La indigencia se elevó, en especial, como resultado de la inflación de alimentos, alcanzando a 16,8% de la población en 2008.

La crisis que estalló de manera tan intensa en el centro del sistema global fue relativamente más benigna para América Latina y para Colombia, en particular, porque la región había resguardado su sistema financiero después de la crisis de 1999 y lo había sometido a regulaciones muy estrictas. Incluso, la caída de los precios de las materias primas no llegó a niveles ruinosos, y la producción de éstas y de los minerales mantuvo su rentabilidad

Conclusión: perspectivas económicas y políticas

La economía colombiana se desaceleró rápidamente durante 2008 y no creció en 2009, contagiada por la crisis internacional. Con una mejora notable de la seguridad y un auge que se sostuvo cinco años, la economía se expandió considerablemente, renovó su equipamiento industrial, avanzó en el desarrollo de la tecnología de la información, sus consumidores disfrutaron de electrodomésticos y autos baratos, y, al mismo tiempo, se fortaleció su sector financiero. Éstos serán elementos que le darán alguna resistencia frente a la crisis que se disemina por el mundo, pero hace falta el ingrediente del ahorro público que compense la reducción de la actividad privada. La continuidad del desarrollo de China e India puede resultar benéfica para los términos de intercambio de América Latina, y la escasez de combustible está abriendo oportunidades para Colombia en materia de biocombustibles. Sin embargo, como se anotó anteriormente, el impulso al crecimiento de la economía mundial provisto por políticas monetarias y regulatorias laxas quedó atrás, de tal modo que se carecerá del apalancamiento que elevó el consumo y la inversión en el mundo. Nos deberemos resignar a un crecimiento económico más bajo que el que fue posible durante los años noventa y en la primera década del siglo XXI.

Colombia se ha convertido en un país minero exportador, y si maneja la macroeconomía irresponsablemente puede quedar afectada por «la maldición de los recursos naturales». Las rentas

derivadas del petróleo, del carbón, el gas, el zinc y el oro —todos los cuales son extraídos mediante procesos intensivos en capital y tienen pocas relaciones con el resto de la economía— tenderán a fortalecer la moneda nacional y socavarán la rentabilidad de las exportaciones y de la producción local de bienes transables que son intensivos en trabajo y tienen amplias ramificaciones con el resto de la economía. ¿Qué debe hacer el Gobierno en estas circunstancias? Debe producir un ahorro que saque el exceso de divisas de la economía y no agrave la situación endeudándose en el exterior. El banco central también debe procurar hacer una política cambiaria y monetaria que impida la revaluación de la moneda.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos —si se superan los obstáculos políticos surgidos con el control demócrata del Congreso norteamericano y la presidencia de Barack Obama— puede ser una fuente de crecimiento estable de algunas exportaciones y un atractivo adicional para la inversión extranjera, que marcó altos guarismos entre 2004 y 2008. Sin embargo, existe un resentimiento grande en amplias regiones de Estados Unidos que culpabilizan al libre comercio internacional por la exportación de sus empleos a México y a Asia, mientras que Colombia aparece como una ocasión para expresarlo, un chivo expiatorio, porque es una economía muy pequeña y no presenta una amenaza real para el empleo de Estados Unidos.

Obviamente que el TLC también tiene costos para el país, como extender los derechos de propiedad sobre medicamentos —algo que los demócratas retirarían del tratado— y permitir la entrada de cereales y carnes que reciben subsidios del gobierno de Estados Unidos, lo cual constituye competencia desleal contra productores carentes de tales apoyos, pero que han gozado históricamente de una protección arancelaria excesiva. Se obliga al gobierno colombiano a abandonar las franjas de precios agrícolas, que, como ya se ha visto, constituyen una protección indebida para agricultores y terratenientes que ha castigado ancestralmente los consumos de alimentos de la población colombiana. Hay además exigencias de fortalecer la justicia y su investigación de crímenes contra sindicalistas, y también de aprobar leyes que protejan mejor las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo, regulen las llamadas cooperativas de trabajo y le quiten al Gobierno la atribución de declarar

ilegales las huelgas, algunas de las cuales ya han sido aprobadas por el Congreso colombiano.

Los altos precios del combustible fósil han incentivado su desplazamiento por biocombustibles, y también en esta área promisoria Colombia cuenta con ventajas, por su dotación geográfica, para producir etanol de caña de azúcar y aceite de palma africana (biodiesel), algo que se desarticula cuando baja el precio mundial del combustible. La mayor parte de los analistas previó entonces que la economía colombiana tendría un desempeño deficiente en 2009, cuando se esperaba que la economía norteamericana entrara en una fase de recesión, seguida de otra de bajo crecimiento. En un mundo escaso de energía en el largo plazo, Colombia puede desempeñar un decoroso papel de proveedor mediano, una vez superada la crisis en la que está inmersa la economía mundial, y que puede prolongarse por varios años.

En términos políticos, la situación del continente, que se ha inclinado hacia la izquierda, es de consolidación de algunos regímenes socialdemócratas, como en Brasil y Chile, y unos disparatados regímenes populistas que se apoyan en la democracia plebiscitaria, como Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador. En estos casos, se ha vivido un fuerte retroceso político a fines del siglo XX y se propaga una epidemia de regímenes fuertes, con amplio apoyo popular, que cambian las reglas de juego constitucionales a su favor para perpetuarse en el poder. Este tipo peculiar de régimen ha sido definido por Antonio Gramsci de la siguiente manera: «el cesarismo expresa siempre la solución arbitraria, confiada a una gran personalidad, de una situación histórica-política caracterizada por un equilibrio de fuerzas de perspectivas catastróficas» (en Eloy Martínez 2009). En Colombia, Álvaro Uribe ha encarnado esa personalidad fuerte que pretende aplastar de manera definitiva a la insurgencia, la cual amenaza de manera ciertamente desastrosa a las capas medias, a los propietarios rurales y a los habitantes de las urbes colombianas.

¿Cómo fue posible que la coalición de gobierno pudiera cambiar las reglas de sucesión que estableció la Constitución de 1991, para reelegir al presidente Uribe en 2006? En la Constituyente que la redactó estaban empatadas tres fuerzas políticas —el Movimiento 19 de Abril, el liberalismo y el conservatismo—, y, bajo la

especial insistencia de la insurgencia desmovilizada y de los conservadores, plantearon que la nueva Constitución, a diferencia de la de 1886, la cual era muy difícil de cambiar, debía ser fácilmente modificable, consultando con frecuencia al pueblo. Se le introdujeron entonces reglas que incluían nociones de democracia plebiscitaria para cambiar la Constitución cuando las fuerzas políticas mayoritarias así lo decidieran. De esta manera, se abandonó el principio fundamental de respeto a las minorías y a la oposición, que había sido sabiamente introducido en la reforma a la Constitución de 1886 que se hizo en 1910.

El presidente Uribe y sus mayorías parlamentarias han doblegado a la oposición, y el mandatario se ha erigido en un césar omnipotente que cuenta con un amplio apoyo popular. Lo cierto es que los mecanismos que impedían que ciertas fuerzas políticas vulneraran la sucesión y la rotación del poder, y que, sobre todo, ponían en funcionamiento los frenos y balances de la división del poder, han sido averiados durante los dos períodos del presidente Uribe.

El cesarismo se ha manifestado con fuerza en Argentina, en el Perú de Fujimori, en el Chile de Pinochet y en las democracias plebiscitarias de Ecuador, Bolivia, Venezuela, Nicaragua, así como en la vetusta dictadura nepotista de Cuba, y no menos en Colombia. La orientación política de los regímenes —si son de izquierda o derecha— parece no importar; lo cierto es que la democracia liberal nunca ha alcanzado a consolidarse en casi ningún país de las ex colonias ibéricas. Es como si el legado hispánico de absolutismo persiguiera el destino político de América Latina, a pesar de que se ha construido un andamiaje político liberal que ha permitido la existencia de una democracia limitada, siempre muy vulnerable al cambio de sus reglas de juego por parte de los gobernantes interesados en perpetuarse en el poder y en impedir la competencia política. Estas sociedades no han podido salir de los órdenes sociales de acceso limitado, e incluso amenazan con revertir a restricciones absolutas sobre la participación política, para dejar establecido un monopolio presidencial que se repite sin limitación alguna (North *et al.* 2009, 267).

Al acotar el acceso a la política, estos regímenes también coartan la competencia económica, lo cual, como se ha visto a lo largo del siglo XX para Colombia, cerró el acceso de muchos de los agentes

a las importaciones y las divisas, mediante las barreras proteccionistas y el control de cambios, como también al suministro del crédito subsidiado pero muy racionado, para favorecer a los agentes que apoyaban el gobierno de turno. Se daba así una industria aislada de la competencia que no reducía costos ni precios para profundizar sus mercados, y, de manera similar, un sistema financiero concentrado, dependiente de la emisión primaria del Banco de la República que no tenía razón para abaratar sus márgenes y ofrecer crédito barato a quien lo pidiera y contara con las garantías para servirlo. Como se ha visto a lo largo de esta obra, la limitación de la competencia y del acceso a los recursos económicos y públicos constituyó una de las causas para que la economía creciera por debajo de su potencial y para que el cambio técnico estuviera reprimido durante buena parte del siglo XX.

Al llegar al final de esta obra hay que concluir que la situación política de Colombia sigue siendo compleja, aunque ha mejorado. Si bien la insurgencia no está derrotada, sí ha sido debilitada considerablemente, al tiempo que el poder del Estado ha aumentado y, en alguna medida, se ha fortalecido el imperio de la ley. Un proceso de paz puede concretarse si un nuevo gobierno cambia su postura bélica, en una situación donde no tiene por qué hacer concesiones de tipo político en las que la ciudadanía no participe. Podría ser una gran ocasión para llevar a cabo las reformas que el país necesita: una reforma agraria que, con base en la expropiación de la propiedad mal habida (por narcotráfico o por violencia), beneficie en especial a los desplazados por el conflicto. También se deberán tomar medidas para abrir el acceso a la política de gremios y sindicatos, a partidos políticos diversos, que permitan que la ley sea igual para todos, y que los derechos y bienes públicos se repartan anónimamente, sin distinción y sin favoritismo. Destinar una parte mayor del presupuesto de seguridad, que en el año 2010 rebasa el 6% del PIB, a fines pacíficos puede ambientar la convivencia social y acelerar el crecimiento económico. La obtención de la paz y la transición hacia una sociedad de acceso abierto serán la mejor base para profundizar el desarrollo económico de Colombia en el largo plazo y para lograr una sociedad menos desigual que aquella en la que nos ha tocado vivir.

Bibliografía

Abad Faciolince, Héctor. 2005. *El olvido que seremos*. Bogotá: Planeta.

Abel, Christopher. 1987. *Política, Iglesia y partidos en Colombia: 1886-1953*. Bogotá: FAES, Universidad Nacional.

_______. 1996. *Ensayos de historia de la salud en Colombia, 1920-1990*. Bogotá: CEREC.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. 2001a. «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution», NBER 8460. (http://papers.nber.org/papers/W8460)

Archila, Mauricio. 1999. «¿Es aún posible la búsqueda de la verdad?», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 26. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Arrighi, Giovanni. 1978. *La geometría del imperialismo*. México: Editorial Siglo Veintiuno.

Arrubla, Mario. 1969. *Ensayos sobre el subdesarrollo colombiano*. Medellín: Editorial La Oveja Negra.

Avella, Mauricio. 2006. «El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el siglo XX. Una síntesis». *Borradores de Economía*, No. 2456.Bogotá: Banco de la República.

Ayala, Ulpiano. 1992. «Introducción a la seguridad y a los seguros sociales», en Óscar Rodríguez y Decsi Arévalo, *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Bairoch, Paul. 1991. *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*. Chicago: University of Chicago Press.

Balcázar, Álvaro, Nelson López, Martha Lucía Orozco y Margarita Vega. 2001. «Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria». Santiago de Chile: cepal, Serie Desarrollo Productivo, No. 109.

Banco Central de Chile. Base de datos Estadísticos: http://www.bcentral.cl.

Banco de la República. 1997. *Principales indicadores económicos: 1923-1997*. Bogotá: Banco de la República.

_______. Series Estadísticas. En: http://www.banrep.gov.co/

Banco Mundial. 2007. World Development Indicators, Washington.

Barón, Gilberto. 2007. *Cuentas de salud de Colombia, 1993-2003*. Bogotá: mps-pars, dnp.

Bates, Robert. 1998. *Política internacional y economía abierta*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

_______, H., John H. Coatsworth y Jeffrey G. Williamson. 2006. «Lost Decades: Lessons from Post-Independence Latin America for Today's Africa», Working Paper 12610. Boston: National Bureau of Economic Research.

Bejarano, Jesús. 1997. «Guía para perplejos: una mirada a la historiografía colombiana», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 24. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Bértola, Luis y Jeffrey G. Williamson. 2006. «Globalization in Latin America Before 1940», en John Coatsworth, Victor Bulmer-Thomas y Roberto Cortés Conde, *Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Birchenall, Javier. 1997. «Income Distribution, Human Capital and Economic Growth in Colombia», en *Archivos de Macroeconomía: 70*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Bohórquez, Jesús. 2009. «Más para entretener la miseria que despertar la codicia», *Anuario Colombiano de Historia*, Volumen 36, No. 1.

Bonet, Jaime. 2007. «¿Por qué es pobre el Chocó?», *Documentos de Trabajo de Economía Regional*, No. 90. Cartagena: Banco de la República.

_______ y Adolfo Meisel. 2006 «El legado colonial como determinante del ingreso per cápita departamental en Colombia», *Documentos de Trabajo de Economía Regional*, No. 75. Cartagena: Banco de la República.

Bonilla, Heraclio. 2005. *El futuro del pasado: las coordenadas de la configuración de los Andes*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico de San Carlos. Tomo 1.

Borah, Woodrow. 1951. *New Spain's Century of Depression*, Berkeley: University of California Press.

Brungardt, Maurice. 1974. *The Production and Patterns of Economic Change in Central Colombia, 1764-1833*, Ph.D. Dissertation, University of Texas Austin.

Bucheli, Marcelo. 2005. *Banana and Business: The United Fruit Company in Colombia*. New York: New York University Press.

Bulmer-Thomas, Victor, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Conde (editores). 2006. *Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Caballero Argáez, Carlos y Miguel Urrutia. 2006. *Desarrollo financiero y desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Uniandes.

Cárdenas, Mauricio. 2001. «Colombian Economic Growth: A Reversal of Fortune?», Documento de trabajo. Cambridge: Center for International Development, Harvard University.

_______. 2002. «Economic Growth in Colombia: A Reversal of 'Fortune'?». Mimeo, Center for International Development, Harvard University.

Caro, Miguel Antonio. 1956. *Escritos sobre cuestiones económicas*. Bogotá: Banco de la República (compilación original: 1943).

Castaño, Ramón, José Arbeláez, Úrsula Giedión y Luis G. Morales. 2001. «Evolución de la equidad en el sistema colombiano de Salud», Documento 108 de la serie *Financiamiento del Desarrollo*. Santiago de Chile: cepal.

Cerac, http://cerac.org.co

Clavijo, Sergio. 2009. «El Departamento Nacional de Planeación: ¿son 50 años suficientes?», *Informe Semanal*, No. 965.

Coatsworth, John H. 1998. «Economic and Institutional Trajectories in Nineteenth-Century Latin America», en *Latin America and the World Economy Since 1800*, eds. John H. Coatsworth y Alan M. Taylor, pp. 23-54. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press.

_______. 2006. «Political Economy and Economic Organization», en John Coatsworth, Victor Bulmer-Thomas y Roberto Cortés Conde, *Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

_______ y Alan M. Taylor. 1998. *Latin America and the World Economy since 1800*. Cambridge: Harvard University Press.

Colmenares, Germán. 1973. *Historia económica y social de Colombia, 1537-1719*. Bogotá: Editorial La Carreta.

_______. 1975. *Cali: terratenientes, mineros y comerciantes*. Cali. Universidad del Valle.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). cepalstat. 2008. *Cuentas nacionales desde 1990*. Santiago de Chile.

_______. 2009. *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile.

_______. *CepalStat*. http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1

Comisión Independiente de Gasto Público. 2007. *Informe final*. Bogotá: Fedesarrollo.

Contreras, Carlos. 2008. «Buenos para la guerra, malos para la paz. El legado económico de los libertadores en el Perú». Ponencia presentada en las xxi Jornadas de Historia Económica. Caseros: Asociación Argentina de Historia Económica.

Cook, Sherburne y Woodrow Borah. 1977. *Ensayos sobre la historia de la población: México y el Caribe*. México: Siglo xxi.

Cubillos, Mircea y Verónica Navas. 2000. «Inversión extranjera directa en Colombia: características y tendencias», en *Boletines de Divulgación Económica*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

dane. 2009. *Cuentas nacionales de Colombia, base 2000*, http://www.dane .gov.co

_______. Sitio web: http://www.dane.gov.co

Della Paolera, Gerardo y Allan M. Taylor. 2003. *A New Economic History of Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.

Departamento Nacional de Planeación (dnp). 1972. *Las Cuatro Estrategias*. Bogotá: dnp. Sitio web: www.dnp.gov.co

_______. 1975. *Para Cerrar la Brecha*. Bogotá: dnp.

Diamond, Jared. 1998. *Armas, gérmenes y acero: la sociedad humana y sus destinos*. Madrid: Editorial Debate.

Díaz, Carlos. 2003. *Regímenes de comercio exterior y desarrollo económico: Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Dobado, Rafael y Gustavo Marrero. 2006. *The Mining-Led Growth in Bourbon Mexico, the Role of the State and the Economic Cost of Independence*, David Rockefeller Center for Latin America. Cambridge: Harvard University.

Dussán de Reichel, Alicia (comp.). 1992. *Premio Nacional al Mérito Científico 1991: Gerardo Reichel-Dolmatoff*. Bogotá: Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia.

Dye, Alan. 2006. «The Institutional Framework», en Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Conde (editores), *Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Echavarría, Juan José. 1999. *Crisis e industrialización: las lecciones de los treintas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

_______ y Mauricio Villamizar. 2007. «El proceso colombiano de desindustrialización», en James Robinson y Miguel Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo xx*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Echeverri, Lina. 1994. «Banca libre: la experiencia colombiana en el siglo xix», en Fabio Sánchez (comp.), *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Asobancaria.

Elliot, John. 1990. «La conquista española y las colonias de América», en Leslie Bethel (ed.), *Historia de América Latina*, Volumen 1. Barcelona: Crítica (Grijalbo-Mondadori).

Elster, Jon. 1982. «Marxism, Functionalism and Game Theory», *Theory and Society*, No. 11.

Engerman, Stanley y Kenneth Sokoloff. 1999. «Dotaciones de factores, instituciones y vías de crecimiento diferentes entre las economías del Nuevo Mundo. Una visión de historiadores de economía estadounidenses», en Stephen Haber (comp.), *Cómo se rezagó la América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Escuela Nacional Sindical. 2006. *Estructura sindical colombiana: una caracterización*. Medellín.

Fedepalma. Sitio web: www.fedepalma.org

Flórez, Carmen Elisa. 2000. *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo xx*. Bogotá: Banco de la República y Tercer Mundo Editores.

______ y Olga Romero. 2007. «La demografía de Colombia en el siglo xix», Seminario Historia Económica de Colombia en el siglo xix. Bogotá: Banco de la República.

Flórez, Luis Bernardo. 2002. «El modelo neo-liberal en Colombia 1974-1978», en Ana Baquero (coord.), *Modelos de desarrollo económico. Colombia 1960-2002*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Foucault, Michel. 1978. *Vigilar y castigar*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Fundación País Libre http://www.paislibre.org

Galindo, Aníbal. 1874. *Historia y estadística en la Hacienda Nacional desde la Colonia hasta nuestros días*. Bogotá: Dane, edición facsimilar.

Garay, Luis Jorge. 1991. *Apertura y protección. Evaluación de la política de importaciones*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional.

García Villegas, Mauricio. 2007. «Tradición pactista y ley de justicia y paz», *Pensamiento Jurídico*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Gardner, Richard. http://www.insidemydesk.com/

Gaviria, Alejandro. 2008. *Uribenomics*. Bogotá: Editorial Norma.

Gómez, Armando, Orlando Pardo y Amado Guerrero (ed.). 2004. *Las constituciones políticas del Gran Santander*. Bucaramanga: uis, Escuela de Historia.

González, Jorge Iván y Manuel Jiménez. 1997. «Dinámica comercial y lavado de dólares de los sanandresitos». Bogotá: Banco de la República.

González, Margarita. 1984. *Ensayos de historia colombiana*. Bogotá: Editorial Planeta.

Grupo de Estudios del Crecimiento Económico (greco). 2004. *El crecimiento económico colombiano en el siglo xx*. Bogotá, Banco de la República y Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión.

Hall, Robert y Charles I. Jones. 1999. «Why Do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others?», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114.

Hatton, Timothy, Kevin O'Rourke y Alan Taylor. 2007. *The New Comparative History: Essays in Honor of Jeffrey Williamson*. Cambridge, Mass: mit Press.

Helms W., Mary. 1990. «Los indios del Caribe y Circuncaribe a finales del siglo xv», en Leslie Bethel (ed.), *Historia de América Latina*, Volumen 1. Barcelona: Crítica (Grijalbo-Mondadori).

Henríquez Ureña, Pedro. 1997. *Historia de la cultura en la América hispánica*. México: Fondo de Cultura Económica. Tercera edición.

Herrera Marta. 2002. *Ordenar para controlar*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Hommes, Rudolf. 2002. «La apertura y las reformas económicas», en Ana Baquero (coord.), *Modelos de desarrollo económico. Colombia 1960-2002*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

______, Armando Montenegro y Pablo Roda (coords.). 1994. *Una apertura hacia al futuro*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fonade, Tercer Mundo Editores.

Ibáñez, Ana María y Carlos Eduardo Vélez. 2003. «Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: una distribución desigual de las responsabilidades municipales», *Documento Cede* 37. Bogotá: Universidad de los Andes.

______. 2008. «Civil Conflict and Forced Migration: The Micro Determinants and Welfare Losses of Displacement in Colombia», World Development, Elsevier, Vol. 36 (4), pp. 659-676, abril.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (igac). Sitio web: www.igac.gov.co

Iregui, Ana María, Ligia Melo y Jorge Ramos, 2004. «El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo», *Ensayos sobre Política Económica*.

Jaramillo Agudelo, Darío. 1992. *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Colcultura.

Jaramillo Uribe, Jaime. 1987. «La economía del virreinato (1740-1810)», en José Antonio Ocampo (ed.), *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

Jaramillo, Roberto Luis y Adolfo Meisel Roca 2008. «Más allá de la retórica de la reacción, Análisis económico de la des-

amortización en Colombia, 1861-1888», *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*. Cartagena: Banco de la República-Economía Regional.

Junguito, Roberto. 1995. *La deuda externa en el siglo xix. Cien años de incumplimiento*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Banco de la República.

_______. 2008. «Finanzas públicas del siglo xix». Borrador. Bogotá: Banco de la República.

_______ y Diego Pizano. 1997. *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.

_______ y Hernán Rincón. 2007. «La política fiscal en el siglo xx en Colombia», en James Robinson y Miguel Urrutia, *Desarrollo de la economía colombiana en el siglo xx: un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.

Kalmanovitz, Salomón. 1985. *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.

_______. 2002. «El modelo antiliberal colombiano», en *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Cali: Editorial Norma.

_______. 2006. «El pib de la Nueva Granada en 1800: auge colonial, estancamiento republicano», *Revista de Economía Institucional*, Vol. 11.

_______ y Edwin López Rivera. 2009. *Las cuentas nacionales de Colombia durante el siglo xix*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

_______ y Enrique López. 2006. *La agricultura colombiana en el siglo xx*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.

Keynes, John Maynard. 1956. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace and Company.

Langebaek, Carl. 1985a. *Mercados y circulación de productos en el altiplano cundiboyacense. Contribución al estudio de la economía, poblamiento y organización social muisca*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad de los Andes.

_______. 1985b. «Cuando los muiscas diversificaron la agricultura y crearon el intercambio», *Boletín Cultural y Bibliográfico*, No 3: www.lablaa.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti3/bol3/cuando.htm

_______. En prensa. «Cuántos eran, dónde estaban, qué les pasó. Poblamiento indígena en Colombia prehispánica y su transformación después de la Conquista».

Lazzo, Francisco. 2008. «Impacto de cambios de precios relativos en pobreza y desigualdad en Colombia (1998-2007)», *Borradores de Economía*, No 518. Bogotá: Banco de la República.

Legrand, Catherine, 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia. 1850-1950*. Bogotá: Centro Editorial de la Universidad Nacional de Colombia.

Liévano, Indalecio. 1971. «Ponencia sobre aspectos relativos al fomento agropecuario», *Revista del Banco de la República*, Vol. 44, No. 530: 2111.

Lleras, Roberto. 1986. «La economía en la Colombia prehispánica», *Nueva Frontera*, No. 597.

Londoño, Juan Luis. 1995. *Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo xx*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Banco de la Republica y Fedesarrollo.

López Castaño, Hugo. 1996. *Ensayos sobre economía laboral colombiana*. Bogotá: Fonade, Carlos Valencia Editores.

López, Alejandro. 1976. *Escritos escogidos*. Selección y prólogo de Jorge Villegas. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.

López, María del Pilar. 2007. «Los salarios reales durante la primera mitad del siglo xx», Tesis de Grado. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Lorente, Luis, Armando Salazar y Ángela Gallo. 1984. *Distribución de la propiedad rural en Colombia, 1960-1984*. Bogotá: cega.

Lozano, Ignacio y Jorge Toro. 2007. «Fiscal Policy Throughout the Cycle: The Colombian Experience», *Borradores de Economía*, No. 434.

Lustig, Nhora (comp.). 1997. *El desafío de la austeridad: pobreza y desigualdad del ingreso en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Maddison, Angus. 1995. *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. Washington, DC: Organization for Economic Cooperation and Development.

_______. 2007. *Contours of the World Economy 1-2030 AD: Essays in Macro-Economic History*. Oxford: Oxford University Press.

_______. 2009. Historical Statistics for the World Economy: 1-2006 AD, en http://www.ggdc.net/maddison/
Mann, Charles C. 2005. *1491*. New York: Alfred Knopf.
Martínez Garnica, Armando. 2004. «La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada, 1848-1855», en Heraclio Bonilla y Gustavo Montañés (eds.), *Colombia y Panamá, la metamorfosis de la nación en el siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
_______. 2006. «La recepción de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en el Nuevo Reino de Granada», en *La agenda liberal temprana en la Nueva Granada (1800-1850)*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
Martínez, Astrid. 1986. *Planes de desarrollo y política agraria en Colombia, 1940-1978*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.
Martínez, Gloria Cecilia. 2008. «Anatomía de los ciclos económicos en Colombia, 1970-2007», *Borradores de Economía*, No. 496.
Martínez, Tomás Eloy. 2009. «El cesarismo democrático en América Latina», *El País*, 2 de julio.
Mazzuca, Sebastián y James A. Robinson. 2006. «Political Conflict and Power-sharing in the Origins of Modern Colombia», National Bureau of Economic Research, Working Paper 12099.
McFarlane, Anthony. 1993. *Colombia before Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
Meier, Gerald. 2002. «The Old Generation of Development Economists and the New», en Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics*. Washington: Banco Mundial, Oxford University Press.
Meisel, Adolfo. 1998a. «Dutch Disease and Banana Exports in the Colombian Caribbean, 1910-1950», *Borradores de Economía*, No. 108.
_______. 1998b. «Esclavitud, mestizaje y haciendas de la Costa Atlántica colombiana», en Gustavo Bell, compilador, *El Caribe colombiano. Selección de textos históricos*. Barranquilla: Ediciones Uninorte.
_______. 2003. «¿Situado o contrabando?: la base económica de Cartagena de Indias a fines del Siglo de las Luces». *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*. Cartagena: Banco de la República-Economía Regional.

_______. 2004. *Los orígenes económicos de la Independencia: presión fiscal y empobrecimiento en el Nuevo Reyno de Granada, 1761-1800*. Cartagena: Banco de la República.
_______. 2007. «Un balance de los estudios sobre historia económica de Colombia, 1942-2005», en James Robinson y Miguel Urrutia, *Economía de Colombia en el siglo XX, una historia cuantitativa*. Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
_______. 2008a. «Albert Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: de la economía a la política, pasando por la antropología y la historia», *50 años de La estrategia del desarrollo económico de Albert Hirschman*. Bogotá: Universidad de los Andes.
_______. 2008b. «We Stole Panama», *El Espectador*, 11 de julio.
_______ y Margarita Vega. 2007. «La estatura de los colombianos: un estudio de antropometría histórica, 1910-2002», en James Robinson y Miguel Urrutia, *Economía de Colombia en el siglo XX, una historia cuantitativa*. Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
Mejía Pavony, Germán. 2000. *Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820-1910*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
Mejía, Daniel y Pascual Restrepo. 2008. *The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
Melo, Jorge Orlando. 1980. «La producción agrícola en Popayán en el siglo XVIII, según las cuentas de diezmos», en *Ensayos sobre historia económica*. Bogotá: Fedesarrollo.
_______. 1984. «Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)», en José Antonio Ocampo (compilador), *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Planeta.
_______. 1992. *Predecir el pasado: ensayos de historia de Colombia*. Bogotá: Fundación Simón y Lola Guberek.
Ministerio de Agricultura. Sitio web: www. minagricultura.gov.co
Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Información Fiscal. En: http:// www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/hacienda publica/politicafiscal/informacionfiscal
Molina, Luis Fernando. 2003. *Francisco Montoya Zapata, poder familiar, político y empresarial, 1810-1862*. Medellín: Nutifinanzas.

Montenegro, Armando. 1995. «Comentarios sobre los planes nacionales de desarrollo y el Salto Social». Documento cede, 95-09. Bogotá: Universidad de los Andes.

_______ y Rafael Rivas. 2005. *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá: Taurus.

Montenegro, Santiago y José Antonio Ocampo. 2007. *Crisis mundial, protección e industrialización*. Cali: Editorial Norma.

Newson, Linda A. 2006. «The Demographic Impact of Colonization», en Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Conde (editores), *The Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nieto Arteta, Luis Eduardo. 1996. *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores.

Nieto, Mauricio. 2003. «Historia y construcción de futuro», en Adriana Maya y Diana Bonnett, compiladoras, *Balance y desafió de la historia de Colombia al inicio del siglo xxi, Homenaje a Jaime Jaramillo Uribe*. Bogotá: Uniandes.

North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

_______, John Wallis y Barry Weingast. 2009. *Violence and Social Order*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ocampo, José Antonio. 1984a. *Colombia y la economía mundial: 1830-1910*. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.

_______. 1984b. *Crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá: Alianza Editorial.

_______. 1984c. «Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana», en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec.

_______. 1994. «Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia 1850-1933», en Fabio Sánchez (comp.), *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

_______ y Camilo Tovar. 2000. «Colombia in the Classical Era of 'Inward-Looking Development', 1930-74», en Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (eds.), *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. New York: Palgrave.

_______, Fabio Sánchez y Camilo Tovar. 2000. *Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa*. Bogotá: Universidad de los Andes, cede.

oit. Organización Internacional del Trabajo. 1999. Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas, Memoria del Director Regional a la 14ª Reunión Regional de los Estados miembros de la oit en las Américas. Lima.

Organización Panamericana de la Salud. Sitio web http://new.paho.org/hq/

Oxford Latin American Economic History Database Oxlad, en www.oxlad.qeh.ox.ac.uk/search.php (en 15/03/07)

Palacios, Marco. 1995. *Entre la legitimidad y la violencia*. Bogotá: Editorial Norma.

_______ y Frank Safford. 2002. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Cali: Editorial Norma.

Pérez López, Jaime. 2003. *Colombia-Venezuela: economía, política, sociedad, siglos xix-xx*. Cúcuta: Offset La Opinión.

pnud. 2008. *Informe de desarrollo humano del Valle del Cauca*. Cali: cidse, Universidad del Valle.

Policía Nacional. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Home

Pomeranz, Kenneth. 2000. *The Great Divergence*. Princeton: Princeton University Press.

Posada, Carlos Esteban. 1989. «La Gran Crisis en Colombia: el período 1928-1933», en Álvaro Tirado, Jorge Orlando Melo y Jesús Antonio Bejarano, *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

Posada Carbó, Eduardo. 1994. «La economía exportadora (1850-1930)», en José Antonio Ocampo (ed.), *Economía, de Gran enciclopedia de Colombia*. Bogotá: Círculo de Lectores.

Poveda, Gabriel. 1970. «Historia de la industria en Colombia», *Revista Andi*, No. 170.

Powel, Alejandro. 2002. «La Cepal, plan decenal de desarrollo», en Ana Baquero (coord.), *Modelos de desarrollo económico*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Prados, Leandro. 2009. «Lost Decades? Economic Performance in Post-Independence Latin America», *Journal of Latin American Studies*, No. 41.

Ramírez, María Teresa y Juana Téllez. 2007. «La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo xx», en James Robinson y Miguel Urrutia (eds.), *Economía de Colombia en el siglo xx, un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

Raymond, Pierre. 2008. *Mucha tela que cortar*. Bogotá: Editorial Planeta.

Restrepo Piedrahíta, Carlos. 1995. *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Robinson, James. 2007. «¿Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo», en James Robinson y Miguel Urrutia, *Economía colombiana del siglo xx: un enfoque cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

Rocha, Ricardo. 2000. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Bogotá: Editorial Nuevo Hombre.

Rodríguez E., Jaime. 2005. *La independencia de la América española*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, Óscar (ed.). 2002. *La seguridad social en la encrucijada*, colección, tomos 1 a 3. Bogotá: Ministerio de Salud, cid, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional.

Rojas, Ángela Milena. 2004. «Impactos monetarios e institucionales de la deuda pública en Colombia, 1840-1890», *Borradores del cie*, No. 8.

Sáenz-Rovner, Eduardo. 1992. *La ofensiva empresarial*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Safford, Frank. 2003. «El comercio de importación en Bogotá en el siglo xix: Francisco Vargas, un comerciante de corte inglés», en Carlos Dávila L. de Guevara (compilador), *Empresas y empresarios en la historia de Colombia. Siglos xix y xx. Una colección de estudios recientes*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Administración, Grupo Editorial Norma, Cepal.

Samper, Miguel. 1969. *La miseria en Bogotá y otros escritos*. Bogotá: Universidad Nacional, Dirección de Divulgación Cultural.

Sánchez, Fabio, Andrés Fernández y Armando J. Armenta. 2007. «Una historia monetaria de Colombia en el siglo xx», en Miguel Urrutia y James Robinson, *Historia cuantitativa de Colombia en el siglo xx*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

Sandilands, Roger. 1990. *Vida y política económica de Lauchlin Currie*. Bogotá: Legis Editores.

Sen, Amartya. 2002. «¿De qué trata el desarrollo?», en Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial, Alfaomega Colombiana S. A.

Sharp, William F. 1976. «La rentabilidad de la esclavitud en el Chocó (1680-1810)», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 8.

Silva, Renán. 2007. *Las epidemias de viruela de 1782 y 1802 en el virreinato de Nueva Granada: contribución a un análisis histórico de los procesos de apropiación de modelos culturales*. Medellín: La Carreta.

Stiglitz, Joseph. 2003. *Los felices 90*. Madrid: Editorial Taurus.

Taylor, Lance. 1989. *Macroeconomía estructuralista: modelos aplicables en el Tercer Mundo*. México: Editorial Trillas.

Tenjo, Jaime. 2008. *Políticas de generación y fomento de empleo*. Bogotá: midas-usaid.

Thibaud, Clément. 2002. «En búsqueda de un punto fijo para la República. El cesarismo liberal (Venezuela-Colombia, 1810-1830)», *Revista de Indias*, Vol. lxii, No. 224.

Thoumi, Francisco. 1994. *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Tovar Pinzón, Hermes. 2006. *Colombia: imágenes de su diversidad (1497 a hoy)*. Bogotá: Editorial Educar.

_______, Camilo Tovar Mora y Jorge Tovar Mora. 1994. *Convocatoria al poder del número. Censos y estadísticas de la Nueva Granada, 1750-1830*. Bogotá: Archivo General de la Nación.

Twinam, Ann. 1985. *Mineros, comerciantes y labradores: las raíces del espíritu empresarial en Antioquia, 1763-1810*. Medellín: faes.

unodc. http://www.unodc.org/.

Urrutia, Miguel. 1980. «El desarrollo del movimiento sindical y la situación de la clase obrera», en *Manual de historia de Colombia*, Tomo iii. Bogotá: Ediciones del Instituto Colombiano de Cultura.

_______. 1988. «On the Absence of Economic Populism in Colombia», en Rudiger. Dornbusch y Sebastian. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.